



**EUROPA ORIENTAL:
EN LA ENCRUCIJADA
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA
Y LA FEDERACIÓN RUSA**

**Antonio Blanc Altemir
(ed.)**

*sud
nord*

Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa

Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa

Antonio Blanc Altemir
(ed.)

Edicions de la Universitat de Lleida
Lleida, 2008

Este libro ha sido editado conjuntamente con el Programa
Jean Monnet de la Comisión Europea.



DG Educación y Cultura
Programa Jean Monnet

© Edicions de la Universitat de Lleida, 2008

© Centre de Cooperació Internacional de la Universitat de Lleida

© Programa Jean Monnet. Comisión Europea

© De los textos: los autores

Maquetación: Servei de Publicacions de la UdL

Portada: cat & cas

6dRafS]ZIRIZ_ V]Vlccò_ZIR YR dU` aRcc` TZ_RUR a`c 3R_T DR_eR UVc

ISBN: 978-84-8409-464-7

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea.
Esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores. La Comisión no es responsable
del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

Sumario

Presentación.....	9
Complejidad e interdependencia en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa <i>Antonio Blanc Altemir</i>	11
Quosquetandem ‘ampliatio’ (...)? <i>Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal</i>	59
La Unión Europea como actor internacional: consecuencias de la última ampliación para la PESC <i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	97
La incidencia de la ampliación al Este sobre la Política Comunitaria de Medio Ambiente <i>José Juste Ruiz</i>	113
El círculo de amigos (Ring of Friends): la nueva Política Europea de Vecindad (PEV) <i>Bichara Khader</i>	137
La sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: elementos teóricos y desarrollos recientes <i>Juan Miguel Ortega Terol</i>	171
La adhesión a la Unión Europea y al Consejo de Europa: ¿fenómenos provocadores de cambio en la nacionalidad? <i>María Isabel Torres Cazorla</i>	195
Minorías en Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en posguerra fría <i>Nora Sainz Gsell</i>	217

El espacio posyugoslavo en el inicio del siglo XXI	
<i>Carlos Taibo</i>	247
¿Qué papel para los Estados nacidos de la ex–URSS en un Consejo de Seguridad ampliado?	
<i>Bénédicte Real</i>	265

Presentación

Del 25 de octubre al 7 de noviembre de 2006 se llevó a cabo en la Universidad de Lleida, el curso *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*, organizado por el Centro de Cooperación Internacional de dicha Universidad, en colaboración con el Módulo Jean Monnet: *Desafíos de la UE para los próximos años: ampliación, Constitución y PESC*. El presente libro recoge el contenido de las diferentes intervenciones en el curso, así como otras aportaciones que contribuyen igualmente a enriquecer esta obra. Mi agradecimiento sincero a todos los participantes por haber respondido generosamente a la convocatoria realizada en su día y por su colaboración en este libro, analizando, desde una perspectiva amplia e interdisciplinar, la poliédrica realidad de esa zona de nuestra Europa situada en su extremo oriental.

Cuando recibí la propuesta de organizar un curso sobre Europa del Este desde el citado Centro de Cooperación Internacional, acepté encantado por varias razones: en primer lugar, por el hecho de que al haberse producido ya la “gran ampliación” de 2004 se podía analizar, con una cierta perspectiva, el impacto que estaba produciendo la misma en algunos ámbitos poco estudiados hasta aquel momento. En segundo lugar, por tratarse de un tema de actualidad permanente que afectaba a esa zona de Europa, anteriormente conocida como “Europa del Este”, pero que con la caída del muro de Berlín y la disolución soviética ha perdido esa referencia ideológica que tenía el término para pasar a una mera cuestión geográfica. En tercer lugar, por el hecho de que el tema encajaba perfectamente en el ámbito del citado Módulo Europeo Jean Monnet, del que soy titular, y que ha venido organizando desde el año 2004 diversos cursos y actividades en la Universidad de Lleida.

La ampliación de la Unión Europea de 2004, completada en 2007, implicó la adhesión de una serie de Estados que habían pertenecido al área de influencia de la antigua Unión Soviética, e incluso en algunos casos, como los Países Bálticos, que habían formado parte de su territorio. Por otra parte, el entonces reciente lanzamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV), que incluía a otros países de la zona como Ucrania, Belarús, Moldova o, posteriormente, a los del Cáucaso —además de los mediterráneos— y su intento de “constitucionalización” en el proyecto nonato de 2004 demostraba, y sigue demostrando, el papel clave de la vecindad para una UE ampliada, en una zona donde están en juego intereses primordiales para la propia Unión.

Sin embargo, conviene tener en cuenta que la Federación Rusa es también un actor internacional de primer orden en esa zona geográfica de Europa y que, como

demuestran los acontecimientos recientes, está decidida a jugar a fondo ese papel, en el marco de unas complejas relaciones con la Unión Europea. Ello explicaría las reticencias rusas, tanto a las diversas ampliaciones de la UE (y, por descontado, de la OTAN) al Este, como a la PEV, que Rusia interpreta en clave de rivalidad potencial en una zona geográfica que o bien ha estado sometida a su influencia, o a la que considera como su “extranjero próximo”, al mismo tiempo que reclama de la UE un trato específico y diferenciado del resto de los “vecinos”, que reconozca su posición de actor global en la escena internacional.

El presente libro, producto de un trabajo colectivo llevado a cabo por una serie de expertos en los diferentes temas analizados, pretende dar respuesta, sin ánimo exhaustivo, a las principales cuestiones que se plantean en esa zona de Europa. Tras el tema de las relaciones UE-Rusia, que abre la obra, los profesores de la Universidad de Murcia, Cesáreo Gutiérrez y M^a José Cervell, analizan los requisitos de la adhesión a la UE y los límites de Europa. El impacto de las últimas ampliaciones sobre la PESC y sobre la política comunitaria de medio ambiente es analizado, respectivamente, por los profesores Francisco Aldecoa, de la Universidad Complutense de Madrid, y José Juste, de la Universidad de Valencia.

Al tema de la Política Europea de Vecindad se dedica el trabajo del profesor Bichara Khader, de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), mientras que los profesores Juan Manuel Ortega, de la Universidad de Castilla-La Mancha, y María Isabel Torres, de la Universidad de Málaga, analizan, respectivamente, las cuestiones relativas a la sucesión de Estados en esa zona de Europa, tanto en lo referente a los elementos teóricos y los desarrollos recientes, como a los efectos producidos por la adhesión al Consejo de Europa y a la UE en el ámbito de la nacionalidad. El tema de las minorías, inevitable por su gran complejidad y presencia en esta parte de Europa, es analizado por la profesora Nora Sainz, de la Universidad Autónoma de Barcelona, mientras que al convulso tablero balcánico se dedica el trabajo del profesor Carlos Taibo, de la Universidad Autónoma de Madrid. El libro se cierra con un trabajo de la Dra. Bénédicte Real, de la Universidad de Lleida, sobre la posición de los Estados de Europa Oriental ante la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Complejidad e interdependencia en las relaciones Unión Europea- Federación Rusa

Antonio Blanc Altemir

**Profesor Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Lleida**

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares. II. Los antecedentes: 1. La Declaración Conjunta de 1988 y el Acuerdo entre la CEE, la CEEA y la URSS sobre comercio y cooperación de 1989. 2. El programa de asistencia comunitaria a la Unión Soviética. El nacimiento de TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). III. Los grandes pilares de las relaciones UE-Federación Rusa. 1. El Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Rusia de 1994. A. Las dificultades de la negociación. B. Características y contenido del acuerdo. C. Valoración del acuerdo a los diez años de su entrada en vigor. 2. La Estrategia Común sobre Rusia. 3. El mantenimiento del programa TACIS tras el Acuerdo de 1994. 4. Los cuatro espacios comunes: ¿una respuesta de la Unión Europea a las inquietudes rusas motivadas por la PEV y la ampliación de 2004? A. El espacio económico común. B. El espacio común de libertad, seguridad y justicia. C. El espacio común de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior. D. El espacio común de investigación, educación y cultura. IV. La cuestión energética: ¿una prueba piloto para las futuras relaciones UE-Rusia? 1. Las interdependientes relaciones energéticas UE-Rusia. 2. La Carta sobre la Energía de 1994 y los límites del diálogo energético iniciado en el año 2000. 3. Las respuestas de la Unión Europea: intensificar la cooperación con Rusia y diversificar las fuentes de abastecimiento. V. A modo de conclusión: ¿hacia una redefinición de las relaciones? El nuevo acuerdo UE-Rusia.

I. Consideraciones preliminares

Las significativas diferencias existentes entre la Unión Europea (UE) y la Federación Rusa en diversos ámbitos no pueden condicionar el hecho constatable de que tras las últimas ampliaciones ambas Partes comparten más de dos mil kilómetros de fronteras comunes, así como una serie de intereses, también comunes, en los diferentes ámbitos económicos, geopolíticos y diplomáticos. Más allá del Acuerdo

de Asociación y Cooperación todavía vigente, o del que lo sustituya en el futuro, las posibilidades de cooperación en todos los sectores son enormes y deben tender a la creación de una auténtica asociación estratégica basada en la igualdad y en la interdependencia de las relaciones, que sirva de marco de referencia para superar la incontestable complejidad que, sin lugar a dudas, aquellas presentan.

La oposición de Polonia a la adopción de un mandato para iniciar las negociaciones para el nuevo Acuerdo UE-Rusia (motivada por el embargo ruso a la carne polaca y el anuncio de la construcción del gasoducto germano-ruso que evita el paso por territorio polaco) impidió que, tal como estaba previsto, el inicio de aquéllas fuera anunciado con ocasión de la Cumbre UE-Rusia el 24 de noviembre de 2006 en Helsinki. Tampoco la Cumbre de Samara, celebrada el 18 de mayo de 2007, logró desbloquear esta espinosa cuestión, a la que se añadieron otras no menos espinosas, como la omnipresente y creciente dependencia energética o las tensas relaciones con Estonia y Lituania, a los que Rusia somete a diferentes grados de intimidación como el bloqueo ferroviario en represalia por el traslado del monumento soviético en el primer caso, o los cortes de suministro de petróleo, alegando razones técnicas en el segundo.

No habrá, por lo tanto, nuevo Acuerdo cuando expire el vigente, el próximo 30 de noviembre de 2007, aunque esta situación no creará un vacío legal, ya que el actual Acuerdo se renovará anualmente, siempre que en los seis meses anteriores a expirar aquél ninguna de las Partes lo denuncie (tal como lo prevé el Acuerdo de 1994 en su artículo 106). Existe, además, una densa trama de relaciones institucionales y de otros Acuerdos complementarios que evitarían, en cualquier caso, esa indeseada situación.

La ausencia de objetivos estratégicos constituye, en el momento presente, uno de los principales problemas que afectan las relaciones entre la UE y la Federación Rusa. No obstante, y a pesar de que los acontecimientos recientes no incitan demasiado al optimismo, tales relaciones condicionan, en buena parte, el futuro democrático de Rusia y la estabilidad de Europa. Por ello, la nueva base jurídica sobre la que aquéllas se asentarán —esperemos que en un futuro inmediato— debe reflejar, más allá del comercio y de la cooperación, la elección de un modelo que sienta las bases para transitar hacia una verdadera asociación estratégica, dada la interdependencia que presentan las relaciones entre ambas Partes.

II. Los antecedentes

1. La Declaración Conjunta de 1988 y el Acuerdo entre la CEE, la CEEA y la URSS sobre comercio y cooperación de 1989

Las relaciones entre la URSS y la CEE se enmarcaron desde el principio en el contexto de la guerra fría y en la lógica de bloques que ésta implicó. De hecho, desde la creación de la CEE, en 1957, hasta finales de la década de los ochenta, tales

relaciones fueron prácticamente inexistentes, aunque jalonadas puntualmente de períodos de mayor aproximación o confrontación generalmente asociados de forma paralela a determinados acontecimientos a escala mundial en los que los intereses de ambos bloques se manifestaban de forma claramente incompatible¹.

Con la llegada al poder de M. Gorbachov y su apuesta por la política de *perestroika* y *glasnost*, que va a suponer un cambio no sólo a nivel interno, sino también en lo relativo a las relaciones internacionales, el enfoque tradicional de las relaciones Este-Oeste va a empezar a cambiar paralelamente a la evolución política y económica que se opera en el país a partir de la segunda parte de la década de los ochenta. La Declaración conjunta sobre el establecimiento de relaciones oficiales entre la CEE y el Consejo de Ayuda Económica Mutua², adoptada el 25 de junio de 1988 en Luxemburgo, supuso la materialización, aunque en un estadio todavía incipiente, de este nuevo enfoque en las relaciones entre ambas Partes después de

¹ Los contactos entre el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM) y la CEE se iniciaron en febrero de 1975, y aunque en noviembre de 1976 ambas Partes suscribieron un acuerdo de mínimos para regular ciertas operaciones fuera de los ámbitos comerciales, las relaciones no se desarrollaron más intensamente por la diferente percepción que tenían ambos bloques: mientras que el CAEM deseaba concluir un acuerdo de bloque a bloque, la CEE, temerosa de que este tipo de acuerdos consolidase la influencia de la URSS sobre la política exterior de otros países, prefería concluir acuerdos comerciales con cada uno de los países del CAEM. En 1980, las relaciones entre ambos bloques se suspendieron bruscamente tras la intervención soviética en Afganistán. Cfr. BAYOU, C. (1998): "Les relations économiques Union Européenne-Russie. De la nécessaire définition d'un projet", en *Le courrier des pays de l'Est*, n. 434, p. 17.

² El Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM o COMECON) fue una organización de cooperación económica creada en 1949 en torno a la Unión Soviética por los países del llamado socialismo real. Sus principales objetivos fueron el incremento de las relaciones comerciales entre los Estados miembros con el fin de contrapesar a los organismos económicos internacionales de inspiración capitalista, aunque su estructura y funcionamiento fomentaba la dependencia respecto a la URSS, que, en algunos casos, representaba el 40% de los intercambios entre los mismos. El período de mayor expansión internacional del CAEM fueron los años setenta, en los que llegó a representar el 10% del tráfico mundial de mercancías, muy lejos del 6% que representaba cuando se disolvió en 1991. Además de la URSS, fueron miembros de pleno derecho, Hungría, Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumanía, Albania (hasta 1961), RDA (desde 1950 hasta 1990). Más tarde, ingresaron Mongolia (en 1962), Cuba (en 1972) y Vietnam (en 1978). Yugoslavia fue miembro asociado, y Afganistán, Mozambique, Angola, Nicaragua, Yemen del Sur, Laos y Etiopía tuvieron el estatuto de observador. La postura tradicional de la Comunidad Europea, que negaba al CAEM competencias para adoptar acuerdos comerciales, fue cambiando a partir de la Declaración conjunta de 1988, que implicaba su reconocimiento mutuo. A partir de ese momento, se permitió igualmente la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y cada país miembro del bloque, produciéndose una adaptación de los instrumentos jurídicos a la mutación progresiva de los países miembros del CAEM. Cfr. PERDIGUERO VARELA, A. (1994): "Las relaciones entre la CE y los países del Este de Europa", en *Noticias de la Unión Europea*, n. 113, p. 58-59; RAUX, J.: "Les instruments juridiques des relations de la Communauté avec les États de l'Europe de l'Est", en GAUTRON, J. C. (dir.) (1991): *Les relations Communauté Européenne-Europe de l'Est*, París: Economica, p. 47 y ss. Para un análisis del contenido diferenciado de los acuerdos de cooperación comercial y económica concluidos por la Comunidad Europea con los siete países de Europa del Este (Hungría, Polonia, URSS, Checoslovaquia, RDA, Bulgaria y Rumanía) desde la adopción de la Declaración conjunta hasta finales de 1990, cfr. LEQUESNE, CH.: "Les accords de commerce et de coopération Communauté Européenne-Pays d'Europe de l'Est", *Ibid.*, p. 357-371.

largos años de ignorancia recíproca a pesar de la existencia de relaciones económicas y comerciales³.

La Declaración contiene seis artículos en los que ambas Partes, tras reconocerse como dos comunidades económicas con capacidad para adoptar políticas económicas obligatorias para los Estados miembros, establecen en un tono formalista las relaciones entre la CEE y el CAEM, designan las formas de cooperación mutua en una serie de ámbitos de interés compartido en los que ya existían acuerdos parciales previos y, finalmente, expresan su deseo de ampliar los ámbitos y los métodos de la cooperación⁴.

Con el objetivo de sentar las bases de una cooperación estable y duradera, la CEE y la URSS adoptaron el Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica el 18 de diciembre de 1989⁵. Mediante este Acuerdo, de carácter mixto y no preferencial, ambas Partes se conceden mutuamente la cláusula de nación más favorecida en los ámbitos de los derechos de aduanas, importaciones y exportaciones, venta, compra y transporte de bienes, y se comprometen a concederse recíprocamente un trato no discriminatorio a sus productos y a eliminar progresivamente las restricciones cuantitativas al comercio, en particular para los productos sensibles como

³ Las relaciones comerciales entre la CEE y el CAEM durante el período que abarca desde 1958 hasta 1988 (excluido el comercio interalemán) demuestran un incremento significativo a partir de 1975 hasta 1984: las importaciones de la CEE procedentes de los países europeos del CAEM pasaron de 9.141 millones de ecus (1975) a 35.903 millones de ecus (1984); las exportaciones de la CEE hacia esos mismos países, pasaron de 12.183 millones de ecus (1975) a 22.140 millones de ecus (1984). En cuanto al saldo de la balanza comercial de intercambios, pasó de ser ampliamente positivo para la CEE en 1975 (+3.042 millones de ecus) a ser deficitario para el bloque comunitario, alcanzando su nivel máximo en 1984 (-13.763 millones de ecus). Cfr. BASTIDA VILA, B. (1990): "Las relaciones económicas entre el CAME y la CE: los límites del pasado y los problemas del futuro", en *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, p. 97-108; ANDREFF, V. (1989): "Las relaciones económicas entre la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua", en *Información Comercial Española* (ejemplar dedicado a reforma y apertura de las economías del Este), n. 674, p. 37-52; ALBA ALONSO, J. (1988): "Relaciones económicas CEE-COMECON", en *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, n. 16-17, p. 8-12; WILD, G.: "Les échanges entre la C.E.E. et les États de l'Europe de l'Est. Evolution et enjeux", en GAUTRON, J. C. (dir.): *Les relations Communauté Européenne...*, op. cit. p. 29-40.

⁴ Cfr. "Décision 8/345/CEE du Conseil du 22 juin 1988, concernant la conclusion de la Déclaration commune sur l'établissement du relations officielles entre la Communauté Économique Européenne et le Conseil d'Assistance Économique Mutuelle", en *JOCE*, n. L157/35 [24 junio 1988]. El primer efecto visible de la llamada Declaración de Luxemburgo fue el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Comunidad y los países socialistas (el 10 de agosto con Bulgaria, Hungría, RDA, Checoslovaquia y la URSS; el 16 de septiembre de 1988 con Polonia, y un poco más tarde, con Rumanía) que abrieron sus misiones diplomáticas en Bruselas ante las Comunidades Europeas. Cfr. TOLEDANO LAREDO, A. (1994): "L'Union européenne, l'ex-Union Soviétique et les Pays de l'Europe centrale et orientale: un aperçu de leurs accords", en *Cahiers de droit européen*, p. 546.

⁵ Vid. texto en anexo a la decisión del Consejo de 26 de febrero de 1990 relativa a la celebración por parte de la CEE del Acuerdo entre la CEE, la CEEA y la URSS sobre comercio y cooperación comercial y económica (90/116/CEE). DOCE, n. L68, de 15-3-1990.

el acero y el textil. En la medida en que se considera un acuerdo marco, debe ser completado por acuerdos sectoriales⁶.

El Acuerdo, que incluye 26 artículos, se enmarca en la voluntad de ambas Partes de establecer relaciones contractuales directas, y de que éstas complementen y amplíen las relaciones bilaterales entre los Estados miembros de la Comunidad Europea y la URSS. Se constata igualmente que “el volumen y estructura del comercio entre las Partes contratantes no corresponde al potencial que representan sus actuales niveles de desarrollo económico y sus perspectivas futuras”, así como “las implicaciones favorables del proceso de reestructuración económica en la URSS para las relaciones económicas y comerciales entre las Partes contratantes”. En esta misma línea, ambas Partes se comprometen igualmente a esforzarse en fomentar, desarrollar y diversificar sus intercambios comerciales, así como a facilitar el intercambio de información comercial y económica en todos los asuntos que contribuyan al desarrollo del comercio y la cooperación.

El ámbito de aplicación material del Acuerdo se fija en el art. 2 que abre el Título II, dedicado “al Comercio y la cooperación comercial”. En él se afirma que el Acuerdo se aplicará al comercio de todos los productos originarios de la Comunidad o de la URSS, estableciéndose como única excepción los productos objeto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En cuanto a la cooperación, el título IV⁷ se inicia con el art. 20, en el que se establece que las Partes contratantes deberán fomentar la cooperación económica sobre una base lo más amplia posible en todos los campos que se consideren de interés mutuo, en particular en la industria, materias primas y minería; estadística; agricultura; protección del medio ambiente y gestión de recursos naturales; energía, incluyendo la energía nuclear; ciencia y tecnología; transporte y turismo, o formación profesional y administrativa. Para ello, se comprometen a tomar las medidas necesarias con el fin de facilitar los intercambios y los contactos entre personas y organizaciones comerciales y económicas, así como para desarrollar las actividades de promoción comercial oportunas o para crear un clima favorable para las inversiones.

Para velar por el correcto funcionamiento del Acuerdo y la consecución de sus objetivos, en particular el desarrollo del comercio y la cooperación económica “teniendo en cuenta las políticas económicas y sociales de las Partes contratantes”, se creaba una Comisión mixta formada por representantes de la Comunidad Europea y de la URSS, con el fin de formular recomendaciones por mutuo acuerdo y de adoptar su programa de trabajo, reuniéndose anualmente alternativamente en Bruselas y Moscú (art. 22).

⁶ Como el acuerdo textil que sería concluido más tarde por la CEE y la URSS. Cfr. Decisión del Consejo CEE/307/91, DOCE n. L164, de 26-6-1991.

⁷ Titulado *Cooperación económica*.

El Acuerdo, al que se le otorgó una duración inicial de diez años, no pudo desplegar todas sus potencialidades, que, ciertamente, eran considerables, por la desaparición de una de las Partes contratantes, la URSS, al poco tiempo de su entrada en vigor, en abril de 1990. Sin embargo, y más allá de su contenido real, el Acuerdo sentó las bases del diálogo entre la CEE y la URSS y abrió una nueva fase en la que la lógica de confrontación dio paso progresivamente a una lógica de cooperación⁸.

2. El programa de asistencia comunitaria a la Unión Soviética.

El nacimiento de TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)

La rápida evolución de los acontecimientos que pusieron de manifiesto la imparable descomposición política y económica de la Unión Soviética, hicieron que el Acuerdo pareciera ya desfasado en el momento de su entrada en vigor, el 1 de abril de 1990⁹. En efecto, aunque durante la primera reunión de la Comisión Mixta Soviético-Europea (prevista por el Acuerdo y celebrada en mayo de 1990 en Moscú) ninguna de las dos Partes abordara la cuestión de la asistencia, apenas un mes más tarde los presidentes francés y alemán realizaron un llamamiento a la Comunidad Europea para poner en marcha, conjuntamente con Estados Unidos y Japón, una ayuda de urgencia a la Unión Soviética.

La Comunidad debía afrontar el enorme reto de prestar ayuda a una gran potencia en descomposición, y lo debía hacer en un momento en el que también ella se hallaba en un proceso de cambios. En efecto, en el Consejo Europeo ordinario celebrado en Dublín el 25 y 26 de junio de 1990 se convocaron las Conferencias Intergubernamentales para la Unión Económica y Monetaria, así como para la Unión Política, que deberían iniciarse en diciembre del mismo año de 1990 y que deberían preparar un proyecto de tratado que acabaría adoptándose en Maastricht el 7 de febrero de 1992, con el nombre de Tratado de la Unión Europea.

Fue precisamente en ese mismo Consejo Europeo de Dublín en el que los miembros de la Comunidad, con la excepción del Reino Unido¹⁰, se mostraron favorables a prestar asistencia a la Unión Soviética y solicitaron a la Comisión que presentara una propuesta, en concertación con el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y el BERD, para ser discutida en el próximo Consejo de Roma, previsto para diciembre del mismo año de 1990.

⁸ Cfr. SHEMIATENKOV, V.: "Prémises du partenariat: l'accord de commerce et de coopération avec l'URSS de 1989", en RAUX, J.; KOROVKINE, V. (1998): "Le partenariat entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie", Rennes, p. 37 y ss; RAUX, J.: "Les instruments juridiques des relations...", *op. cit.*, p. 41 y ss.

⁹ Un mes antes de dicha entrada en vigor (marzo de 1990), se habían producido dos hechos especialmente significativos que demostraban esa tendencia: la proclamación de la independencia de Lituania y la abolición del artículo 6 de la Constitución de la URSS, que proclamaba el papel dirigente del PCUS.

¹⁰ Que mostró su escepticismo sobre la eficacia de tales ayudas sin que el destinatario de las mismas, la URSS, llevara a cabo previamente las reformas estructurales necesarias.

El Consejo Europeo de Roma aprobó la propuesta de ayuda a la Unión Soviética presentada por la Comisión, con un total de 1.200 millones de ecus, de los cuales 450 millones se destinaban a la asistencia técnica¹¹, que constituía la única forma de asistencia institucionalizada por la CEE; 250 millones para la ayuda alimentaria de urgencia, y 500 millones para la garantía de crédito¹².

A pesar de los acontecimientos, que presagiaban un período de turbulencia política en la Unión Soviética, las estructuras de gestión del programa se pusieron en funcionamiento con gran celeridad¹³, de tal forma que apenas seis meses después del Consejo Europeo de Roma tales estructuras eran operativas incluso antes de que existiera una base jurídica suficiente, que no llegaría hasta el mes de julio de 1991 mediante la adopción, por parte del Consejo, del primer reglamento relativo a la asistencia técnica¹⁴.

La Declaración de Minsk, adoptada el 8 de diciembre de 1991 por los presidentes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, y el Convenio sobre la fundación de la Comunidad de Estados Independientes¹⁵ establecieron las bases de la nueva estructura que sucedería a la Unión Soviética, una vez descartada definitivamente su continuidad. Ante esta nueva situación, la Comunidad Europea debía sentar las bases de las futuras relaciones con los nuevos Estados independientes surgidos de la disolución soviética, estableciendo, no obstante, una diferenciación entre Rusia, reconocida como continuadora de la extinta Unión Soviética, y el resto de las repúblicas.

Paralelamente al proceso de reconocimiento de los nuevos Estados, la Comisión, tras evaluar la situación, recomendó al Consejo que la nueva política comunitaria debía basarse, por lo tanto, en la diferenciación entre las antiguas repúblicas soviéticas¹⁶, lo que debería desembocar en la conclusión de nuevos acuerdos de cooperación con los nuevos Estados independientes y en la redistribución de la asistencia técnica sobre una base bilateral en torno al nuevo programa, ahora definido como TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States).

En esta línea de acción, el 11 de febrero de 1992 fue firmado en Moscú el Protocolo de Acuerdo entre la Comisión, los 11 Estados miembros de la CEI y Georgia,

¹¹ Reglamento (CEE, EURATOM) n. 2157/91 de 15 de julio de 1991. DOCE n. L2011 [24-07-1991].

¹² Reglamento (CEE) n. 598/91 de 5 de marzo de 1991. DOCE n. L67, de 14-3-1991.

¹³ En enero de 1991 y, por lo tanto, tan sólo un mes más tarde del Consejo Europeo de Roma, la Comisión creó una unidad denominada Asistencia Técnica a la URSS, dependiente de la DG I (Dirección General de Relaciones Exteriores). Al mes siguiente, fue abierta una delegación de la Comisión Europea en Moscú, y en el mes de mayo se creó una unidad de coordinación encargada de garantizar el diálogo entre las autoridades soviéticas y comunitarias para la gestión del programa. Cfr. Comisión Europea. DG I, TACIS. Informe anual de la Comisión (1991 y 1992), COM (93) 362 final, Bruselas [28-07-1993].

¹⁴ Reglamento (CEE, EURATOM) n. 2157/91 de 15 de julio de 1991, anteriormente citado.

¹⁵ Cfr. BLANC ALTEMIR, A. (2004): *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Tecnos, Madrid.

¹⁶ Cfr. las comunicaciones de la Comisión al Consejo: SEC (92) 39, de 9 de enero de 1992, y SEC (92) 373 final, de 26 de febrero de 1992.

en el que se definen las prioridades de actuación sobre una base bilateral a partir de 1992¹⁷. Durante el período que va hasta 1994, año en que se adopta el nuevo Acuerdo con Rusia, el programa TACIS servirá a la Comunidad Europea tanto para tomar contacto con la realidad de una región bastante desconocida, en particular Rusia, como, a la inversa, para dar a conocer la Comunidad en ese territorio¹⁸. Por otra parte, el programa se destina a desarrollar las relaciones con Rusia en una serie amplia y diversificada de sectores que cubre, asimismo, a una amplia gama de beneficiarios, en particular las regiones rusas, lo que constituye una orientación ciertamente muy novedosa, al actuar paralelamente a nivel federal y a nivel regional.

En efecto, además de determinados proyectos destinados claramente a la Administración central, como los relativos al ámbito político, al transporte, la seguridad nuclear o las aduanas, el programa TACIS pretendió implicar desde sus inicios y de forma paralela a su homólogo PHARE, a las regiones rusas en las que la visibilidad de la asistencia técnica sería a todas luces mayor¹⁹. Por otra parte, y con el fin de promover el Estado de Derecho y la economía de mercado en Rusia, el programa TACIS se dirigió igualmente a la sociedad civil y, en general, al sector privado, ambos incipientes todavía en el recién nacido Estado ruso.

A este tipo de consideraciones obedeció la extensión del subprograma Democracia²⁰ a las antiguas repúblicas soviéticas, con el objetivo de favorecer la creación de una sociedad democrática y pluralista antes de la instauración de la economía de mercado, siendo sus principales destinatarios las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones o agencias de prensa. Asimismo, y a medida que las reformas y el proceso de privatización iban avanzando, el sector privado sería un

¹⁷ A tal efecto, las antiguas repúblicas soviéticas debían crear una unidad de coordinación semejante a la creada en mayo de 1991 en el marco del programa de asistencia técnica a la URSS, que continuaría operando de forma provisional por un período de seis meses.

¹⁸ No obstante, y a pesar de reconocer el mayor protagonismo de TACIS en este ámbito, conviene igualmente señalar que, además de las derivadas de TACIS, han coexistido otro tipo de ayudas destinadas a las antiguas repúblicas soviéticas y, en particular, a Rusia, como las relativas a la asistencia financiera macroeconómica (acciones de apoyo a la balanza de pagos, constitución de fondos para apoyar la convertibilidad de las monedas y la condonación o reestructuración de la deuda) llevadas a cabo a través del FMI y del Banco Mundial en colaboración con el G-24 y el G-7. Otras formas de asistencia han sido la ayuda humanitaria (ayuda alimentaria y de emergencia) o los préstamos de la CECA y del BERD. Cfr. PERDIGUERO VARELA, A.: “Las relaciones entre la CE...”, *op. cit.* p. 62 y ss., y RYBA, B. CH.: “L’Union Européenne et l’Europe de l’Est. L’évolution des relations de la Communauté —devenue Union Européenne— avec l’Europe de l’Est et les perspectives d’avenir”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, n. 382 [noviembre 1994], p. 571 y ss. Un análisis más exhaustivo y, a la vez, más crítico de estas cuestiones puede verse en PAGÉ, J.P. (2000): “Peut-on aider la Russie? Une économie entre déconstruction et renouveau”, en *Les Études du CERI*, n. 64, p. 10 y ss.

¹⁹ La elección por parte de la Comunidad Europea de determinadas regiones piloto obedeció a una serie de factores de carácter tanto político, como económico o geográfico. En este sentido, la elección de determinadas regiones se efectuó teniendo en cuenta el grado de implantación de las reformas económicas, como fue el caso de San Petersburgo en 1992, por su posición estratégica, como Kaliningrado, o por sus riquezas naturales, como Siberia occidental. Cfr. DELCOUR, L. (2001): *La politique de l’Union Européenne en Russie (1991-2000). De l’assistance au partenariat?* París, L’Harmattan, p. 50.

²⁰ Creado originariamente por el Parlamento Europeo para los países de la Europa Central.

destinatario privilegiado de las acciones desarrolladas por el programa, alcanzando a las pequeñas y medianas empresas, así como a otros sectores, como las organizaciones profesionales, las universidades o las entidades locales²¹ con el fin de potenciar al máximo todo tipo de contactos económicos, sociales y culturales entre la Comunidad Europea y Rusia.

En definitiva, puede afirmarse que el programa TACIS constituyó desde el principio un instrumento de la política exterior de la Comunidad Europea en Rusia que ha favorecido de forma muy notable el proceso de reformas y que ha potenciado de forma sólida las relaciones con los actores de la vida política, económica y social rusa, hasta la conclusión del nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Rusia en 1994, constituyendo, al mismo tiempo, el principal instrumento de aplicación de sus disposiciones desde su entrada en vigor en 1997.

III. Los grandes pilares de las relaciones UE-Federación Rusa

1. El Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Rusia de 1994

A. Las dificultades de la negociación

Desaparecida la Unión Soviética, su continuadora en el ámbito jurídico internacional reclamó muy pronto a la Comunidad Europea la negociación de un nuevo acuerdo. Las negociaciones fueron extremadamente complejas desde un principio por la diferente concepción que ambas Partes tenían sobre el contenido del acuerdo, a pesar de la coincidencia en desear una intensificación de las relaciones mutuas. En efecto, mientras que para la Federación Rusa “el gran acuerdo” debía tener ante todo un alcance económico que permitiera mejorar el acceso de los productos rusos al mercado comunitario, para la Comunidad Europea el acuerdo tenía, primordialmente, un alcance político que permitiría acelerar el necesario proceso de reformas.

Las instrucciones del Consejo sobre las negociaciones a iniciarse en noviembre de 1992 hacían hincapié, por primera vez, en el concepto de *asociación* como base que había de regir las futuras relaciones ruso-europeas y, en particular, como principio inspirador del nuevo acuerdo, que, en cualquier caso, tendría igualmente que basarse en valores políticos comunes y compartidos por ambas Partes. Sin embargo, y un mes antes de iniciarse las negociaciones, se planteó un problema de partida, no exento de consecuencias, relativo al tratamiento que tendría la economía rusa en el futuro acuerdo. En efecto, la calificación de “economía en transición” que proponía

²¹ En este sentido, se creó el programa Mercure y el programa Tempus, destinados, respectivamente, a potenciar la cooperación entre las cámaras de comercio y las universidades europeas y rusas. Sobre el programa Tempus, cfr. PERTER, J. (1992): “Tempus: l’enseignement supérieur, point de reencontre privilégié entre la Communauté et l’Europe centrale et orientale”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, p. 42-47.

la Comunidad implicaba menos ventajas que la calificación “economía de mercado”, en particular por la presencia de restricciones cuantitativas a las importaciones de ciertos productos rusos al mercado comunitario²².

Por otra parte, existían otras cuestiones problemáticas que enrarecían notablemente el clima de las negociaciones²³. En primer lugar, la relativa a la situación de los bancos extranjeros en Rusia, que afectaba de forma directa a cinco bancos franceses y británicos ya presentes en dicho país, cuyas actividades se habían visto restringidas por un decreto presidencial. Ante la presión comunitaria, el presidente Yeltsin prometió levantar dichas restricciones en un plazo de un año y medio, aunque esta situación incrementó las inquietudes de los inversores comunitarios ante lo que consideraban una demostración palpable de la inseguridad e incertidumbre que reinaban en Rusia.

La segunda cuestión hacía referencia a las importaciones de material nuclear de origen ruso a utilizar en las centrales nucleares comunitarias, que Francia rechazaba dado el tratamiento preferente que le otorgaba el tratado EURATOM en lo relativo a la manipulación y el reciclado de dicho material. Finalmente, y a pesar de que algunos Estados comunitarios valoraban como positivo el hecho de que dichas importaciones producirían un abaratamiento en los precios y una diversificación en las fuentes de abastecimiento, ambas Partes llegaron a una fórmula de compromiso en esta cuestión.

Otros puntos de desencuentro afloraron en determinados momentos de las negociaciones. En efecto, aunque en un principio la Comunidad Europea excluía toda posibilidad de crear una zona de libre comercio con Rusia, aunque fuera a largo plazo, finalmente se produjo un cambio de posicionamiento en la delegación comunitaria que terminó aceptando esta posibilidad. Ello, sin embargo, no evitó la aparición de otros problemas asociados relativos a la liberalización de las relaciones económicas entre ambas Partes, en particular derivados de la pretensión rusa de que la Comunidad flexibilizara su posición en los productos considerados sensibles, como el acero y los textiles, los cuales, constituyendo sectores fundamentales en las exportaciones rusas, eran sometidos a un régimen de cuotas por parte de la Comunidad.

Las diferencias comerciales no se limitaron a estas cuestiones, pues aparecieron igualmente en otros sectores, como el de los fertilizantes, acusados de *dumping*, y, en particular, el aluminio. En efecto, en la segunda mitad de 1993 y, por lo tanto, en plena negociación, la Comisión decidió limitar las importaciones de aluminio provenientes de la CEI a petición de los productores comunitarios, particularmente franceses, que alegaban que los precios del aluminio procedente de Rusia —principal

²² Cfr. DELCOUR, L.: *La politique de l'Union Européenne...*, op. cit. p. 54-55.

²³ Cfr. BENAVIDES SALAS, P. (2004): “Rusia y la UE: 10 años del acuerdo de asociación”, en *Política Exterior*, n. 102, p. 43-44.

exportador a la Comunidad y, por lo tanto, principal afectado por la medida— era mantenido artificialmente bajo. Las profundas divergencias comerciales mantenían en vilo las negociaciones, en algunos casos provocadas por las demandas de los productores comunitarios que, a través de los Estados miembros, reclamaban limitaciones para el acceso de determinados productos a los mercados comunitarios.

Todo ello determinó que la Comisión, conocedora de la enorme potencialidad de la economía rusa y de su capacidad de incidencia en la propia UE, utilizara el argumento del todavía fuerte control estatal y las necesarias reformas pendientes en aras a eliminar el permanente *dumping* y las subvenciones estatales de todo tipo para negociar distintas cláusulas de salvaguardia con el fin de prevenir determinadas situaciones de carácter general o estructural que pudieran provocar problemas a determinados sectores comunitarios. Como afirma Benavides²⁴, el resultado fue que se incluyeron hasta siete cláusulas de salvaguardia que cubrían una amplia gama de situaciones y productos, como problemas sociales, industrias emergentes, sectores en reconstrucción, carbón, acero, textiles, aluminio...

Las divergencias afloraron igualmente en otras cuestiones no comerciales, como la relativa a la cláusula suspensiva en materia de derechos humanos que la Comunidad deseaba introducir en el Acuerdo para posibilitar una suspensión del mismo en caso de violaciones masivas de tales derechos en territorio ruso y que la parte rusa rechazaba. A mitad de 1993, las negociaciones se encontraban en un punto muerto, e incluso amenazadas de ruptura, principalmente por las cuestiones económicas, lo que llevó al Consejo Europeo de Copenhague a centrar la posición negociadora de la Comunidad en las cuestiones políticas y a proponer a la parte rusa la celebración de consultas políticas regulares al más alto nivel. La crisis interna rusa, materializada por el enfrentamiento entre el presidente y el Parlamento, que se saldó con la disolución de éste y la convocatoria de elecciones legislativas, dio la ocasión a la UE para demostrar su apoyo al presidente Yeltsin y para desplegar la primera de las acciones comunes de la nueva PESC²⁵, lo que ponía de manifiesto la gran importancia que concedía la Unión Europea a la situación interna rusa²⁶.

Finalmente, y tras superarse algunas reticencias de determinados Estados miembros relativas a cuestiones que les afectaban directamente²⁷, las Comunidades Europeas y sus Estados miembros concluyeron el Acuerdo de Asociación y

²⁴ *Ibid.*, p. 46

²⁵ Decisión 93/604/PESC, de 9-11-1993, *DOCE*, n. L286, de 20-11-1993.

²⁶ Como puso de manifiesto la Declaración conjunta sobre la asociación y la cooperación entre la Federación de Rusia y la Unión Europea, de 9 de diciembre de 1993.

²⁷ Como Alemania, que se mostraba inquieta por la petición rusa de incluir en el Acuerdo la libre circulación de personas, lo que hubiera producido un incremento notable de la emigración rusa a Alemania. Portugal y, en particular, Francia temían los efectos negativos de un incremento masivo de las exportaciones de uranio enriquecido ruso a los mercados comunitarios y Holanda mostraba su preocupación por la situación de los bancos extranjeros en Rusia. Cfr. DELCOUR, L.: *La politique de l'Union Européenne...*, op. cit., p. 61.

Cooperación con Rusia (AAC) en Corfú, el 24 de junio de 1994, habiendo entrado en vigor el 1 de diciembre de 1997 por un período inicial de diez años.

B. Características y contenido del acuerdo

Entre la tipología de los acuerdos comunitarios, el voluminoso Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia²⁸ se sitúa en un plano intermedio, por encima de los acuerdos puramente comerciales, pero por debajo de los acuerdos de asociación adoptados con los Estados de la Europa Central y Oriental, previos a su adhesión, o de los acuerdos euromediterráneos, en el marco de la llamada Asociación Euromediterránea.

En cuanto al contenido del Acuerdo, conviene diferenciar la dimensión política de la estrictamente económica. En relación con la primera, procede hacer notar que el artículo 1 incluye, entre los objetivos del Acuerdo, el reforzamiento de las libertades políticas y el apoyo a Rusia en sus esfuerzos por consolidar la democracia, incorporándose al artículo 2 una disposición contundente en cuanto se refiere al respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, que constituyen “la base de las políticas internas y externas de las Partes”, así como “un elemento esencial de la colaboración y del presente Acuerdo”. En este sentido, resulta conveniente señalar que dicha disposición está garantizada por la cláusula de suspensión incorporada al artículo 107, prevista para el caso de que una Parte considere que la otra Parte “ha incumplido una obligación prevista en el Acuerdo”²⁹.

Por otra parte, el Acuerdo instituye un diálogo político³⁰, que ya aparecía en el artículo 1 entre los objetivos de la colaboración entre ambas Partes y que se desarrolla en el título II³¹. En efecto, el artículo 6 establece que dicho diálogo deberá con-

²⁸ Que ocupa un total de 175 páginas, con 112 artículos, 10 anexos, 2 protocolos, 33 declaraciones conjuntas, 2 canjes de notas (relativos a los art. 22 y 52 del acuerdo), 2 declaraciones unilaterales de la Comunidad (relativas a los art. 36 y 54) y una de Rusia (relativa al art. 36). Vid. texto en Comisión de las Comunidades Europeas. *Propuesta de decisión del Consejo. Decisión del Consejo y de la Comisión relativa a la celebración del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y la Federación Rusa, por otra*. COM (97) 557 final. Bruselas [29 de octubre de 1997].

²⁹ La cláusula fue incorporada por la exigencia de la UE, que temía que el conflicto, entonces todavía latente de Chechenia y que derivaría en conflicto armado a finales de 1994, pudiera provocar un cuadro persistente y generalizado de violaciones de los derechos humanos. Aunque esta cuestión ha planeado en las diferentes cumbres UE-Rusia, en particular las que han coincidido con momentos álgidos del conflicto, la UE se ha limitado a efectuar declaraciones genéricas de condena, pero sin plantearse activar el mecanismo de suspensión previsto en el art. 107 del Acuerdo. Sobre la posición de la UE en el conflicto de Chechenia, cfr. BLANC ALTEMIR, A.: “El conflicto de Chechenia: implicaciones en el ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos”, en SOROETA, J. (ed.) (2006): *Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional. Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. VI, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 142-146.

³⁰ Ya enunciado en la Declaración política común sobre la asociación y la cooperación, firmada el 9 de diciembre de 1993 entre la Unión Europea y la Federación Rusa.

³¹ Cfr. art. 6-9.

solidar el acercamiento entre la UE y Rusia y, al mismo tiempo, apoyar los cambios políticos y económicos que se producen en dicho país. Asimismo, aquél se vincula a un mayor acercamiento de posiciones en las cuestiones internacionales de interés mutuo, incrementándose con ello la seguridad y la estabilidad, volviendo a aparecer, como un objetivo específico del diálogo político, el fomento de la cooperación en todo lo relativo a los principios de democracia y respeto a los derechos humanos.

Para ello crea un marco institucional que comprende una cumbre que, con una periodicidad semestral, reúne, por una parte, al presidente de la Federación Rusa y, por otra, al presidente del Consejo, de la Comisión y al Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, con el objetivo de definir las orientaciones estratégicas de la asociación y dar impulso político a las relaciones bilaterales. A escala ministerial, el diálogo político se lleva a cabo en el seno del Consejo de Cooperación, rebautizado en el año 2003 como Consejo de Asociación Permanente, que una vez al año, y siempre que las circunstancias lo aconsejen, se reunirá en diferentes formaciones, incluyendo el comisario y el ministro de la Federación Rusa competentes, para examinar conjuntamente las cuestiones relativas a la aplicación del Acuerdo o cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo³². El Consejo de Cooperación, ahora Consejo de Asociación Permanente, actúa, además, en la práctica, como una instancia de solución de diferencias, constituyendo por todo ello el verdadero órgano motor de la asociación.

Asimismo, se llevan a cabo reuniones regulares entre responsables políticos de los países integrantes de la *troika*, representantes de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso para analizar cuestiones de política internacional. Por otra parte, e igualmente a nivel de altos funcionarios, el inicialmente previsto Comité de Cooperación (art. 92) ha derivado en diversos comités sectoriales, que, junto con otros subcomités y grupos de expertos, pueden igualmente reunirse para profundizar sobre cuestiones específicas de la relación bilateral. Finalmente, para fomentar el diálogo político parlamentario se crea una Comisión Parlamentaria de Cooperación compuesta por miembros del Parlamento Europeo y del Parlamento de la Federación Rusa, que podrá solicitar información pertinente sobre la aplicación del Acuerdo y formular recomendaciones al Consejo de Cooperación, hoy Consejo de Asociación Permanente³³.

En el ámbito económico, el Acuerdo incluye, entre sus objetivos definidos en el artículo 1, el fomento del comercio y la inversión y de unas relaciones económicas basadas en la economía de mercado, explicitándose el apoyo a los esfuerzos de Rusia para completar su transición³⁴, con el fin de establecer en el futuro una zona

³² Cfr. art. 7,2 y 90-94.

³³ Cfr. art. 9 y 95-97.

³⁴ La calificación que se hace en el Preámbulo de la economía rusa como una “economía en transición”, que ha dejado de ser “un país de comercio de Estado” (tipología en la que la UE enmarcaba en aquel momento al resto de los países de la antigua Unión Soviética, salvo los bálticos, que, en su objetivo de acelerar el proceso de reformas con el fin de un futuro ingreso en la UE, firmaron con ésta, el 18 de julio

de libre comercio “que abarque todos los intercambios de bienes” y de crear las condiciones para que se produzca “la libertad de establecimiento de empresas, de comercio transfronterizo de servicios y de movimientos de capitales”.

Ambas Partes se otorgan mutuamente la cláusula de nación más favorecida, aunque se permiten ciertas ventajas, limitadas temporalmente, concedidas a países vecinos, en particular a las antiguas repúblicas soviéticas, para favorecer el tráfico fronterizo y la cooperación regional. El Acuerdo proclama igualmente la eliminación de las restricciones cuantitativas en los intercambios comerciales, con la excepción de ciertos sectores como la agricultura, el acero o los productos nucleares, que deben ser objeto de acuerdos específicos, así como el principio de no discriminación e igualdad de trato de los productos originarios de la otra Parte respecto a los nacionales³⁵.

En definitiva, puede afirmarse que el Acuerdo se dirige al fomento del comercio y a la mejora de las condiciones de inversión, con la finalidad de intensificar las relaciones económicas entre Rusia y la UE, concretándose y desarrollándose algunas de las cuestiones contempladas en el mismo en las diferentes cumbres realizadas desde su entrada en vigor³⁶, en ocasiones no exentas de polémica, como veremos posteriormente.

Finalmente, conviene señalar que más allá del ámbito económico, el Acuerdo incluye otros sectores de la cooperación, en particular los relativos a la materia legislativa, tan necesaria para hacer compatibles las legislaciones rusa y comunitaria en una serie de sectores; al transporte; al medio ambiente; a la educación; a la ciencia y la tecnología; a la agricultura, a la minería y a la energía, entre otros³⁷.

de 1994, un Acuerdo de Libre Comercio que entraría en vigor el 1 de enero de 1995) y cuyo “avance permanente hacia la economía de mercado se potenciará mediante la cooperación entre las Partes...” tiene, sin duda, sus repercusiones en la medida en que las referencias a las normas del GATT a lo largo del Acuerdo son numerosas y en que se enmarcaba en el objetivo más lejano de un futuro ingreso en la OMC, hoy todavía pendiente.

³⁵ Cfr. art. 11.

³⁶ Así, en la cumbre de Moscú celebrada en mayo de 2004, Rusia aceptó limitar sus aranceles a porcentajes medios del 7,6% para los productos manufacturados, al 11% para los pesqueros y al 13% para los agrícolas, así como abrir sus mercados a las empresas europeas en sectores sensibles como las telecomunicaciones, los transportes, los servicios financieros y postales, comunicación, medio ambiente o turismo, aunque se mantuvieron las limitaciones en los sectores de la banca y de los seguros. Cfr. BE-NAVIDES, P.: “Rusia y la UE: 10 años...”, *op. cit.*, p. 50.

³⁷ Salvo la cooperación legislativa (art. 55) que cierra el título VI, dedicado a la “Competencia, protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial y cooperación legislativa”, así como la cooperación para la lucha contra las actividades ilícitas (título VIII, art. 84); la cooperación cultural (título IX, art. 85) y la cooperación financiera (título X, art. 86-89), el resto de los sectores objeto de la cooperación se incluyen en el extenso título VII (*Cooperación económica*, art. 56-83).

C. Valoración del Acuerdo a los diez años de su entrada en vigor

Evidentemente, tanto Rusia como la UE han cambiado mucho desde que el Acuerdo entró en vigor, y aún más desde que se negoció. La Unión Europea estaba integrada entonces por doce Estados y algunas políticas comunitarias, en particular las relativas al segundo y tercer pilar, o todavía no se habían desarrollado, o lo habían hecho tan sólo de una forma muy incipiente.

Transcurridos diez años desde la entrada en vigor del Acuerdo y casi quince desde que se iniciarán las negociaciones, una de las causas que podrían explicar sus modestos resultados es precisamente el hecho de que el modelo sobre el que aquél fue adoptado se construyó a continuación de la desintegración soviética, reproduciendo los mismos esquemas de la relación de la UE con otros países de la misma área geográfica, que se convertirían en Estados candidatos y más tarde en miembros, pero sin reconocer a Rusia esta misma perspectiva de integración. En efecto, la propia singularidad del Acuerdo³⁸, que no lo hacía asimilable a los acuerdos de asociación negociados con los países candidatos, pero que de alguna forma reproducía el mismo enfoque, no ha constituido un factor positivo, al impregnar de una cierta ambigüedad, no sólo el propio modelo, sino también determinados contenidos del mismo.

Además, ambas Partes habían concebido el Acuerdo con fines diferentes, pues mientras que para la UE debía garantizar primordialmente la seguridad y la estabilidad en Europa, así como la transición de Rusia a la democracia y a la economía de mercado, para ésta el fin principal era acelerar el desarrollo económico y conseguir una mayor integración de su economía con la UE.

El Acuerdo ha producido, no obstante, algunos resultados positivos, en particular en materia comercial, pues ha provocado una mayor aproximación de la legislación rusa a la comunitaria, en concreto en lo relativo a la competencia, normas y certificación o propiedad intelectual, lo que junto con otras reformas efectuadas por los diferentes gobiernos rusos llevó a la UE a reconocerle el estatus de economía de mercado en el año 2002, algo impensable tan sólo unos pocos años antes.

Sin embargo, en otros ámbitos, el Acuerdo ha tenido resultados muy limitados, en particular en lo relativo al diálogo político, pues aunque las cumbres se han desarrollado regularmente dos veces por año, no han llegado a impulsar las relaciones entre ambas Partes. Además, en algunas ocasiones se han visto condicionadas por las agendas de las sucesivas presidencias de la UE, y su interés en lograr resultados concretos ha producido tensiones innecesarias. La posibilidad de reducir a una

³⁸ Aunque mantienen una estructura similar, conviene señalar que en relación con el resto de acuerdos adoptados por la Unión Europea con los demás Estados surgidos de la disolución soviética, el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia presenta algunas especificidades. Vid., a tal efecto, BLANC AL-TEMIR, A. (1998): *Las relaciones de la Unión Europea con el espacio postsoviético* (publicado en idioma ruso). Programa Tempus/TACIS de la UE, Minsk, p. 91 y ss.

sola las dos cumbres anuales existentes, cuestión que se ha llegado a plantear en algún momento, no ha prosperado, ya que ninguna de las presidencias semestrales de la UE ha renunciado a la cumbre prevista en su mandato correspondiente.

En cambio, el Consejo de Asociación Permanente tan sólo ha llegado a reunirse en algunas de las varias formaciones previstas: asuntos exteriores; justicia e interior; energía, transportes y medioambiente, en las que, por otra parte, tampoco se ha llegado a resultados muy concretos. A nivel de comités de cooperación, no se ha llevado a cabo ninguna reunión desde 2004, ni tampoco a nivel de grupos de expertos desde el mismo año, salvo el relativo a los asuntos aduaneros. Tampoco el Comité de Cooperación Parlamentaria ha sido un ejemplo de buen funcionamiento en lo que respecta al acercamiento entre los Parlamentos europeo y ruso, echándose en falta, quizás, una mayor implicación de los Parlamentos nacionales.

Los distintos conflictos comerciales aparecidos entre las Partes, en particular la cuestión de los derechos de sobrevuelo en Siberia³⁹, o más recientemente la relativa a la importación de carne polaca en Rusia⁴⁰, han demostrado que los mecanismos

³⁹ El conflicto tiene su origen en una práctica que se lleva a cabo desde hace más de veinte años, considerada por la UE como incompatible con el derecho internacional, en particular con la Convención de Chicago (art. 15), por la cual, además de las tasas habituales en concepto de navegación aérea, las compañías aéreas de la UE deben igualmente pagar tasas complementarias a la compañía aérea rusa Aeroflot con el fin de obtener el derecho a sobrevolar el territorio ruso en las rutas entre la UE y Japón, China y Corea del Sur, que, a través de Siberia, son las más cortas desde Europa. Las compañías aéreas europeas pagaron cerca de 300 millones de euros en 2006 por tal concepto. Los pagos (que solamente Rusia exige en todo el mundo) se fijan por acuerdos entre la compañía rusa Aeroflot y cada compañía aérea de la UE. Las compañías europeas no pueden eludir dichos pagos, ya que ésta es una condición para operar tales rutas, en el marco de los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE y Rusia. La Comisión decidió en 2002 asociar la solución de este conflicto a la adhesión de Rusia a la OMC, habiendo obtenido, en mayo de 2004, de las autoridades rusas el compromiso de que los pagos de sobrevuelos sobre Siberia serían abolidos a finales de 2013 a lo más tardar. Ante la actitud rusa de no concretar formalmente tal compromiso, la Comisión recibió un mandato del Consejo, en marzo de 2006, para negociar un acuerdo con Rusia que pusiera fin a dicha práctica. Finalmente, y seis meses más tarde, la Comisión alcanzó un Acuerdo con Rusia que permite normalizar las relaciones entre ambas Partes en el ámbito aéreo y mejorar la competitividad de las compañías aéreas europeas facilitando sus operaciones hacia los mercados emergentes de Asia. Las líneas principales de dicho acuerdo son: las compañías aéreas europeas no deberán concluir acuerdos comerciales con Aeroflot para utilizar las rutas transiberianas ni efectuar pagos complementarios de sobrevuelo sobre Siberia, siendo progresivamente reducidos los actuales hasta su total abolición el 31 de diciembre de 2013, a lo más tardar. Tales principios deberán incluirse en los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE y Rusia antes de mayo de 2007, siendo modificados los actuales en las disposiciones afectadas por dichos principios. Cfr. Doc. IP/06/1626. Bruselas [24 noviembre 2006].

⁴⁰ En noviembre de 2005, Rusia decretó un embargo a las importaciones de animales vivos y productos derivados de la carne y de los vegetales procedentes de Polonia, alegando falta de controles veterinarios y fitosanitarios adecuados. Tras las inspecciones veterinarias conjuntas efectuadas en Polonia, el embargo, que la Comisión considera injustificado y desproporcionado, se ha mantenido generando un enrarecido ambiente entre ambos países, lo que provocó (junto con el anuncio de la construcción del gasoducto que unirá Rusia y Alemania bajo el Báltico evitando su paso por Polonia) el veto polaco al inicio de las negociaciones para un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia, con ocasión de la cumbre celebrada entre ambas Partes en Helsinki en noviembre de 2006. Tras el ingreso de Rumanía y Bulgaria en la UE en enero de 2007, Rusia amenazó con un embargo generalizado sobre la carne procedente de la UE

de solución de diferencias no han funcionado de forma ágil y ni siquiera autónoma, habiéndose resuelto aquellos, en algunos casos, al margen de tales mecanismos. Por todo ello, podemos afirmar que el desenfoco y el desfase motivados por el paso del tiempo y por los profundos cambios acaecidos a todos los niveles, parecen, por lo tanto, evidentes y requieren un nuevo modelo para las relaciones recíprocas.

Reconocido por Ambas Partes que el acuerdo de 1994 es obsoleto, a pesar de que sigue siendo el principal instrumento jurídico que rige sus relaciones, los posibles escenarios que se abren a partir del 1 de diciembre de 2007, fecha en que expira aquél, presentan diversas alternativas y perspectivas para el futuro inmediato y a más largo plazo⁴¹. El escenario más previsible es que tras la renovación automática del Acuerdo vigente, en virtud de su artículo 106, Rusia y la UE negocien un nuevo acuerdo cuando las circunstancias que han dado lugar al actual veto polaco hayan sido superadas⁴². El nuevo acuerdo debería tener en cuenta el “acervo” existente, en particular los cuatro “espacios comunes” y los acuerdos sectoriales. La aplicación por parte de Rusia y la UE de los cuatro “espacios comunes”, sobre la base de un acuerdo de asociación modernizado, podría dar un nuevo sentido a las relaciones bilaterales, ofreciendo una perspectiva estratégica bajo la condición de apoyarse sobre una nueva base jurídica⁴³.

2. La Estrategia Común sobre Rusia

Utilizando por primera vez la estrategia común como nuevo instrumento de la PESCE introducido por el Tratado de Ámsterdam⁴⁴, el Consejo Europeo de Colonia,

alegando falta de controles veterinarios y fitosanitarios, en particular la presencia de salmonela y peste porcina. Las gestiones de la Comisión evitaron la aplicación por parte rusa de un embargo generalizado, aunque no lograron que Rusia levantara su embargo sobre la carne polaca, lo que a su vez ha provocado el mantenimiento del veto polaco al inicio de las negociaciones para un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia, tras la reciente Cumbre de Samara, en mayo de 2007.

⁴¹ Algunos autores identifican hasta seis escenarios posibles: la retirada, sin prórroga, del Acuerdo de 1994; la renovación del mismo, en virtud de su artículo 106; la renovación, pero incluyendo una Declaración sobre la asociación estratégica entre ambas Partes; el reemplazo del Acuerdo de 1994 por un breve Tratado de Asociación Estratégica; el reemplazo del Acuerdo vigente por un amplio Tratado de Asociación Estratégica; la adopción de un Tratado de Unión Estratégica. Cfr. EMERSON, M.; TASSINARI, F.; VAHL, M. (2006): “A New Agreement between the EU and Russia: Why, what and when?”, en *CEPS Policy Brief*, n. 103. Disponible en <http://ceps.be>.

⁴² El Consejo debe aprobar por unanimidad el mandato a la Comisión para iniciar las negociaciones del nuevo acuerdo. Para las cuestiones de ámbito intergubernamental, en particular las relativas a la política de seguridad y defensa, las negociaciones deben estar coordinadas con la presidencia de turno de la UE, asistida por el Secretario General del Consejo y Alto Representante de la UE para la PESCE, debiendo estar informados regularmente los Estados miembros. El nuevo acuerdo será de naturaleza mixta, lo que implicará, para su entrada en vigor, la ratificación de los veintisiete Estados miembros, además de Rusia, proceso que puede durar varios años.

⁴³ Cfr. ARBATOVA, N. (2007): “Russie-UE après 2007: le débat russe”, en *Russie.Nei.Visions*, n. 20, p. 9 y ss.

⁴⁴ Cfr. artículo 13,2 del TUE: “El Consejo Europeo decide las estrategias comunes que serán puestas en marcha por la Unión en los ámbitos en los que los Estados miembros tengan intereses comunes impor-

celebrado durante los días 3 y 4 de junio de 1999, aprobó la Estrategia Común de la UE sobre Rusia⁴⁵. El documento parte de la afirmación de que “para mantener duraderamente la paz en nuestro continente, necesitamos una Rusia estable, democrática y próspera, firmemente enraizada en una Europa unida y exenta de nuevas líneas divisorias”, para lo cual el objetivo de la estrategia común se centra, de forma genérica, en “fortalecer la colaboración estratégica entre Rusia y la Unión”.

Aunque los objetivos son concretados más adelante, así como los medios a los que recurrirá la Unión para conseguirlos, el documento reconoce que el núcleo de la relación entre la UE y Rusia “sigue siendo el Acuerdo de Asociación y Cooperación”, por lo que la estrategia común se inscribe en el marco y la lógica del Acuerdo a pesar de sus ambigüedades y limitaciones, que ya han sido analizadas anteriormente.

El primero de los objetivos principales del documento es la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas en Rusia. En él se integra el apoyo de la Unión a la creación y consolidación de unas instituciones públicas eficaces y transparentes que se consideran la base de la democracia y el Estado de Derecho, así como al desarrollo económico y social. Se incorpora, asimismo, una referencia específica a la sociedad civil como base indispensable de aquéllas, pero llama la atención la ausencia de una referencia específica en este objetivo a la protección de los derechos humanos.

El segundo objetivo se centra en la integración de Rusia dentro de un espacio común económico y social, en el que se explicita el apoyo de la Unión a la creación en Rusia de una economía de mercado operativa, y al establecimiento de unas políticas y una gestión económica saneada garantizadas por un marco legislativo y normativo transparente, comprometiéndose al efecto a apoyar la adhesión de Rusia a la OMC.

El tercer objetivo se destina a la cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa y fuera de ella, y en él se incorporan cuestiones como el refuerzo del diálogo político, el reconocimiento del lugar de Rusia en la arquitectura de seguridad europea, y la diplomacia preventiva.

Finalmente, se incorpora el objetivo de la cooperación en los desafíos comunes que se plantean en el continente europeo, como la energía y la seguridad nuclear, el medio ambiente y la salud o la cooperación regional y transfronteriza.

El documento fija, asimismo, unos ámbitos de actuación específicos para cada uno de los objetivos establecidos, así como unas iniciativas, también específicas,

tantes. Las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.”

⁴⁵ *Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia*. Consejo Europeo, Colonia [3-4 de junio de 1999]. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, 29 p.

entre las que se encuentran la lucha contra la delincuencia organizada y programas de hermanamiento o de intercambio para estudiantes y jóvenes científicos.

La estrategia común, que puede calificarse de iniciativa unilateral de la UE, contiene dosis nada despreciables de voluntarismo y a la vez de lo que podríamos denominar como un cierto “intervencionismo”. En efecto, ello se deduce de las primeras consideraciones del documento, en el que la UE se congratula “por el regreso de Rusia al lugar que le corresponde en la familia europea...”, con la cual la cooperación se fundamentará “en los valores comunes inscritos en el patrimonio común de la civilización europea”, y cuyos objetivos estratégicos pasan por “una democracia estable, abierta y pluralista en Rusia...”, a la que, además, la Unión desea apoyar “en la consolidación de sus instituciones públicas, en particular de sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, conforme a los principios democráticos”.

Es cierto que en el documento está presente igualmente la dimensión estratégica, en particular en lo relativo al refuerzo de la estabilidad y seguridad en Europa, pero del sentido de muchas partes del mismo parece deducirse que nos encontramos ante un lenguaje dirigido a futuros candidatos a la adhesión y, por lo tanto, más propio de las denominadas estrategias de preadhesión que a un “socio estratégico” como Rusia, con lo cual aquella posibilidad queda totalmente descartada⁴⁶.

Por otra parte, es sintomático que el paralelo documento ruso *Estrategia a medio plazo de la Federación de Rusia para el desarrollo de las relaciones con la UE (2000-2010)* no haga ni mención a los valores comunes y que, por el contrario, ponga el acento en la cuestión estratégica y en la autonomía de los intereses nacionales rusos frente a la UE, a la que niega cualquier derecho de injerencia en sus asuntos. Destaca, además, el carácter “instrumental” que concede Rusia a sus relaciones con la UE, en la medida en que éstas deben permitirle crear un mundo multipolar, a través del desarrollo de un sistema de seguridad colectivo paneuropeo, y en el que presenta el proceso de integración europea como un modelo para el desarrollo de la Comunidad de Estados Independientes⁴⁷.

En definitiva, podemos afirmar que el documento fue acogido con una profunda indiferencia por parte de Rusia, con lo cual no ha pasado de ser un catálogo de buenas intenciones sin repercusiones prácticas, como lo demuestra el hecho de que, habiendo sido adoptado por un período inicial de cuatro años, no haya sido objeto de reexamen o prórroga más allá de junio del año 2004, a pesar de coincidir con la ampliación de la UE, hecho sobre el que el documento ruso incluye igualmente una serie de reflexiones que reflejan las serias inquietudes de Rusia ante el mismo.

⁴⁶ Cfr. ANDRÉS, P.; GONZÁLEZ, J.; FERNÁNDEZ, B.: “La UE, Rusia y los Nuevos Estados Independientes Occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)”, en REMIRO, A. (dir.) (2006): *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, p. 79.

⁴⁷ Cfr. LYNCH, D. (2003): “La Russie face à l'Europe”, en *Les Cahiers de Chaillot*, n. 60, p. 60-62.

3. El mantenimiento del programa TACIS tras el Acuerdo de 1994

Como advertimos anteriormente, tras la disolución de la Unión Soviética, la UE creó en diciembre de 1991 un instrumento financiero de asistencia técnica destinado a los países miembros de la recién creada Comunidad de Estados Independientes. El programa, denominado TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), tenía como principal objetivo favorecer en los países beneficiarios del mismo la transición hacia la economía de mercado, la democracia y el Estado de Derecho.

Desde su creación hasta la adopción del Acuerdo Rusia-UE en 1994, el programa funcionó de una forma relativamente autónoma, y hasta cierto punto alejado de las complejas negociaciones que precedieron a aquélla. El Acuerdo integra el programa TACIS en las relaciones bilaterales al asignarle la función de aportar la asistencia financiera de la UE a Rusia⁴⁸, constituyendo, por lo tanto, uno de los principales instrumentos de aplicación de sus disposiciones.

El reglamento TACIS, adoptado en 1996 por el Consejo⁴⁹, además de reforzar formalmente el desarrollo y la aplicación del Acuerdo, incorpora importantes modificaciones, en particular, nuevos instrumentos de acción como es el apoyo a la inversión destinada a financiar proyectos de infraestructura en el marco de la cooperación transfronteriza y la creación de empresas conjuntas⁵⁰. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo, en diciembre de 1997, los proyectos aprobados y desarrollados en el marco del programa van a estar progresivamente más vinculados a la aplicación del de aquél⁵¹, dedicándose a apoyar la transformación de las estructuras económicas rusas, en particular, la liberalización del comercio y la aproximación de las legislaciones.

El programa cubre ámbitos muy diversos⁵², siendo Rusia, entre todos sus destinatarios, la más beneficiada con diferencia respecto al resto. En el presupuesto

⁴⁸ Cfr. artículo 87 del acuerdo.

⁴⁹ Reglamento (EURATOM, CE) n. 1279/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económica. DOCE, L 165/1 de 4-7-1996.

⁵⁰ Desde 1991 hasta 1997, la asistencia técnica fue la primera forma de ayuda comunitaria a Rusia, seguida de las acciones de formación. Del total de los 1.060,79 millones de ecus destinados por la UE a Rusia, los sectores que recibieron más fondos fueron la reestructuración de las empresas públicas y desarrollo del sector privado (255,46 millones de ecus); la reforma de la Administración Pública, servicios sociales y educación (247,66 millones de ecus); agricultura (141,74 millones de ecus), y energía (140,6 millones de ecus). Los sectores que recibieron menos fondos fueron las telecomunicaciones (26,53 millones de ecus) y la seguridad nuclear y el medio ambiente (23,39 millones de ecus). Cfr. Programme TACIS. Rapport annuel 1997. COM (98) 416 final, Bruselas [03-07-1998], p. 22.

⁵¹ El programa ha cubierto, asimismo, otros acuerdos complementarios adoptados por Rusia y la Comunidad Europea (en este caso, la CEEA), como el relativo a la siderurgia y al acero.

⁵² Las acciones regionales representaban durante esos años el 30% del total del presupuesto destinado a Rusia. Tras la entrada de Finlandia a la UE en 1995, Rusia se convierte por primera vez en vecina de

1996-1999, Rusia recibió 2.200 millones de ecus, que suponían las dos terceras partes del total. En el marco del nuevo paquete de medidas para los años 2000-2006, el programa TACIS aparece cada vez como un instrumento de realización de los proyectos adoptados en el marco del Acuerdo de 1994, siendo su dimensión de asistencia, con un carácter estrictamente técnico, cada vez menor⁵³ y aceptándose por primera vez la reiterada reivindicación de la Federación Rusa consistente en la ampliación de las actividades del Banco Europeo de Inversiones a su territorio⁵⁴, sin olvidar la dimensión regional de la cooperación⁵⁵.

A pesar de ciertos éxitos parciales, el programa TACIS ha sido objeto de numerosas críticas relativas a su rigidez y lentitud, su exceso de burocratización, el modo de gestión derivado del hecho de que el centro de decisión se halle demasiado alejado del terreno de acción o la ausencia de una visión de conjunto de una Administración preocupada por la financiación de muchos proyectos, cuya coherencia no estaba asegurada, a pesar de las “buenas intenciones” y de la “buena conciencia” occidental que subyace en la puesta en marcha y desarrollo del programa⁵⁶.

la UE, con quien comparte, tras la adhesión de los Países Bálticos, más de dos mil kms. de frontera. La elección de la región rusa del noroeste (Carelia, Mourmansk, Arkhangelsk, Novgorod y San Petersburgo) como región prioritaria del programa en 1995, permitió a Rusia identificar cuatro sectores como destinatarios de los proyectos; la reestructuración de empresas, los recursos humanos, los transportes y las telecomunicaciones, y el medio ambiente. Los programas Interreg y de cooperación transfronteriza fueron, asimismo, operativos en este contexto. Otros ámbitos cubiertos por el programa fueron la cooperación aduanera o la puesta en marcha de centros regionales para la protección medioambiental, destinándose en ocasiones a apoyar iniciativas más específicas, como la creación de un Centro internacional de ciencia y tecnología dedicado a explotar con fines pacíficos las competencias de antiguos especialistas en materia de armamento soviético, a reciclar en empleos civiles a antiguos oficiales del Ejército soviético, o al funcionamiento de un Centro ruso-europeo de política económica, entre otros. Cfr. BAYOU, C. (1998): “Les relations économiques Union Européenne-Russie. De la nécessaire définition d'un projet”, en *Le courrier des pays de l'Est*, n. 434, p. 23-24.

⁵³ El programa atribuyó en el año 2000 a Rusia un total de 92 millones de euros, de los cuales 38 millones se destinaban al plan de reformas del Gobierno (en particular las sociales), 20 millones para la ayuda a las PYMES y a las Administraciones regionales y locales, y 34 millones para la seguridad nuclear. Cfr. BAYOU, C. (2002): “Les relations entre l'Union européenne et la Russie: vers une nouvelle frontière?”, *Cahiers du Centre universitaire de recherche européenne et internationale*, n. 16. Disponible en <http://web.upmf-grenoble.fr/curei/cahier/16/bayou.pdf>.

⁵⁴ Los primeros proyectos financiados en el año 2001 en Rusia fueron en el sector de la protección medioambiental, en particular la depuración de aguas en el *oblast* de Kaliningrado y en San Petersburgo. Ibid.

⁵⁵ A título de ejemplo, la cooperación regional TACIS 2002-2003, dotada con un presupuesto de 195 millones de euros y destinada al conjunto de los países de la CEI y Mongolia, cubría una serie de ámbitos de actuación, en los que participaba Rusia (salvo en TRACECA) con porcentajes mayoritarios en relación con el resto. De todos ellos, la cooperación regional o interestatal, con 67 millones de euros, constituía el sector mejor dotado de presupuesto, en el que destacan las infraestructuras: INOGATE (Red de Transporte de Petróleo y Gas del Caspio a Europa Occidental); (TRACECA: Corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia central); medioambiente; y justicia y asuntos de interior. Cfr. TACIS. *Assistance technique a la Communauté des États Indépendants*. Informations générales. Disponible en <http://www.rpfrance.org/CEC/fiches/TACIS.htm>.

⁵⁶ PAGÉ, J. P.: “Peut-on aider la Russie? ...”, *op. cit.*, 13 y 14.

La reforma del programa en 1999⁵⁷ propició una mayor descentralización, que se tradujo en una mejora de la gestión, pero, a pesar de ello, puede afirmarse que TACIS no ha sido un programa plenamente eficaz, como lo ha puesto de manifiesto recientemente el Informe de Auditoría del Tribunal de Cuentas⁵⁸, en el que se denuncian, una vez más, la falta o indefinición de objetivos, los retrasos en la aplicación, la defectuosa difusión o la falta de evaluación de los proyectos aprobados.

Desde su puesta en marcha en 1991 hasta su finalización en 2006, un total de 7.300 millones de euros han sido puestos a disposición del programa, siendo Rusia, con notables diferencias, el país más beneficiado, con un total de más de 2.700 millones de euros⁵⁹, lo que supone un promedio de casi doscientos millones de euros anuales. Sin embargo, conviene señalar que esta cantidad ha disminuido en los últimos años hasta situarse alrededor de los cien millones anuales, dado el cambio significativo que ha experimentado la economía rusa, en particular por los ingresos generados por las exportaciones del sector energético. Ello ha supuesto una reorientación de las prioridades del programa, añadiéndose la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, la ayuda humanitaria a Chechenia y los fondos destinados a la cooperación científica y tecnológica, y, en particular, desde el año 2000, el refuerzo de la independencia de los medios de comunicación y de la tolerancia interétnica.

A partir del 1 de enero de 2007, y en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), el Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación⁶⁰ ha venido a reemplazar al conjunto de instrumentos existentes, en particular TACIS. El reglamento incluye en su artículo 2 un total de veintinueve áreas de cooperación, que van desde el fomento de las reformas y el diálogo político, el Estado de Derecho o la protección medioambiental, hasta cuestiones relativas al ámbito económico, político, social o cultural. Sin embargo, procede hacer notar que dada la amplitud y diversificación de los diferentes temas que cubren la totalidad de la agenda de la UE con los países vecinos, no se determinan, en contrapartida, con la claridad y exactitud deseables, cuáles son las prioridades políticas del nuevo instrumento⁶¹.

⁵⁷ Reglamento TACIS n. 99/2000 del Consejo, adoptado el 29 de diciembre de 1999. DOCE L, de 18 de enero de 2000.

⁵⁸ Tribunal de Cuentas. Informe especial n. 2/2006 sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación de Rusia, acompañado de las respuestas de la Comisión. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 119/1, de 19-5-2006, p. 50 y ss.

⁵⁹ De los cuales, 392 millones de euros corresponden al período 2004-2006, con la siguiente distribución por sectores: apoyo a las reformas institucionales, legales y administrativas (122 millones de euros); ayuda al sector privado y asistencia económica (120 millones de euros); ayuda a las víctimas de la transición económica (125 millones de euros); programa especial para la región de Kaliningrado (25 millones de euros). Cfr. *National Indicative Programme. Russian Federation, 2004-2006*.

⁶⁰ Reglamento (CE) n. 1.638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 310/1, de 9 de noviembre de 2006.

⁶¹ Cfr. NATORSKI, M.: "El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: conteniendo expectativas en tiempos de escasez", *Obs. Breve* 26/2007, p. 2.

El hecho de que la ayuda comunitaria se ejecute a través del sistema de programación y ejecución de la asistencia comunitaria ya existente en TACIS, en particular con los documentos de estrategia nacionales, plurianuales y transfronterizos, con la novedad de que en este último ámbito se eliminan algunos obstáculos y se agilizan los trámites burocráticos, determina que la evaluación de los resultados del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación requerirá una cierta perspectiva temporal, teniendo en cuenta además que durante los próximos años se seguirán ejecutando las ayudas ya comprometidas por el programa TACIS⁶².

4. Los cuatro espacios comunes: ¿una respuesta de la Unión Europea a las inquietudes rusas motivadas por la PEV y la ampliación de 2004?

Tras el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV) en el año 2003⁶³, destinada, en un principio, igualmente a Rusia en el espíritu de sus creadores, los mandatarios rusos mostrarían sus reticencias a su inclusión por varias razones. En primer lugar, por haber sido asociada a países como Túnez, Marruecos, Moldova o Ucrania, lo que irritaba especialmente a Rusia, que venía reclamando un trato diferenciado y de igual a igual con la UE que reflejara su especificidad derivada de su posición geográfica y de su papel como actor global en la escena internacional⁶⁴. Por otra parte, la PEV ha sido interpretada por Rusia como una iniciativa inspirada por la UE para reducir su influencia en los países de la vecindad común, que constituyen su “extranjero próximo” y que configuran una de las primeras prioridades de su política exterior.

A estas reticencias ante la PEV, se unían las inquietudes manifestadas reiteradamente por Rusia frente a la nueva ampliación que afectaba a Estados que habían permanecido tradicionalmente bajo su área de influencia e incluso que habían formado parte del territorio de la antigua Unión Soviética. Por lo tanto, la UE necesitaba lanzar una propuesta ambiciosa que tranquilizara a su gran vecino del Este y que devolviera, al mismo tiempo, la confianza entre las partes, subrayando la especificidad rusa en el marco de las relaciones bilaterales, más allá de los límites de la PEV.

⁶² En cualquier caso, la ejecución de la ayuda debe estar precedida de un proceso de programación que puede durar hasta tres años, con lo cual el nivel de pagos previsto para el año 2009 alcanzará la modesta cantidad de 832 millones de euros y, siempre según la planificación presupuestaria de la Comisión, el nivel de pagos procedentes del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación supondrá, hasta el año 2013, 5.900 millones de euros, poco más del 50% del total presupuestado para el período 2007-2013, que alcanza la cantidad de 11.181 millones de euros. Si se compara esta cantidad con los 8.500 millones de euros asignados a los programas TACIS y MEDA para el período 2000-2006, veremos que es sensiblemente mayor, aunque tiene pocas probabilidades de ser cumplida por los problemas de absorción de la ayuda que suelen tener los Estados beneficiarios de la misma, a la luz de la experiencia acumulada hasta el momento presente por tales programas. *Ibid.*

⁶³ Sobre las implicaciones de la PEV, vid. el trabajo del profesor Bichara Khader, publicado en el presente libro: *El círculo de amigos (Ring of Friends). La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea*.

⁶⁴ Cfr. DELCOUR, L.: “La politique de voisinage et les relations russe-européennes: partenariat stratégique ou lutte d’influence?”, en *Etudes Européennes*, p. 9 y ss. Disponible en <http://www.etudes-europeennes.fr>.

La iniciativa francesa, rápidamente apoyada por Alemania, de intensificar la cooperación en cuatro grandes áreas consideradas de interés común, fue discutida y concretada con ocasión de la Cumbre de San Petersburgo celebrada en mayo de 2003, en la que la UE y Rusia adoptaron una declaración tendente a reforzar la cooperación mutua y a crear cuatro espacios comunes, relativos a un espacio económico común; un espacio común de libertad, seguridad y justicia; un espacio común de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior, y un espacio común de investigación, educación y cultura.

Durante la siguiente cumbre, celebrada en Roma en noviembre de 2003, Rusia puso de manifiesto su preocupación por los efectos de la entonces inminente ampliación de la UE hacia el Este de Europa, explicitando su oposición a la extensión automática del Acuerdo de Asociación y Cooperación a los diez futuros nuevos miembros. Aunque la inquietud rusa frente a la gran ampliación no era nueva, pues ya se había manifestado en otros foros y ocasiones, sí lo era su expreso rechazo a la extensión de dicho Acuerdo a los entonces inminentes nuevos socios comunitarios⁶⁵. En el fondo, Rusia temía que sus intereses comerciales con cada uno de los países de Europa Central y Oriental, candidatos a la adhesión, pudieran verse perjudicados una vez consumada aquélla.

En el mes de febrero de 2004, y, por lo tanto, escasamente tres meses antes de producirse la adhesión, Rusia envió a la Comisión un memorándum en el que concretaba sus inquietudes, enumerando hasta catorce temas en los cuales deseaba obtener garantías para amortiguar y reducir los efectos de la ampliación en sus intereses. Aquellos se centraban en las relaciones comerciales, las cuestiones veterinarias y sanitarias, el tránsito de personas y de mercancías entre Kaliningrado⁶⁶

⁶⁵ En realidad, la ampliación revelaba y cristalizaba, al mismo tiempo, una serie de tensiones existentes entre ambas partes. Cfr. GOMART, T. (2004): "Le partenariat entre l'Union Européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement", en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 479, p. 1-6.

⁶⁶ La región de Kaliningrado, con cerca de un millón de habitantes y unos 15.100 km², constituye el único territorio de Rusia separado geográficamente del resto del país y rodeado por territorio de la UE (Lituania y Polonia), desde la ampliación de 2004 (Cfr. TÉTART, F. (2005): "Kaliningrad: changer d'image", en *Questions internationales*, n. 11, p. 86-92). La adhesión de Lituania a la UE en mayo de 2004, que implicó la adopción del acervo Schengen, provocó un cambio de situación en el régimen de tránsito entre el enclave de Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa por territorio lituano, al exigirse la presentación de un visado. Tras arduas negociaciones, el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado durante los días 21 y 22 de junio de 2002, instó a la Comisión a presentar un estudio sobre las posibilidades de lograr una solución efectiva y flexible para el tránsito de personas y mercancías hacia y desde el enclave de Kaliningrado, y de conformidad con el acervo y de común acuerdo con los países candidatos afectados. La Comisión presentó al Consejo la comunicación *Kaliningrado: tránsito* (Doc. COM (2002), 510 final, de 18-9-2002), en el que se proponían diversas posibilidades para facilitar el tránsito, aunque siempre bajo la condición de que la plena participación de Lituania en el acervo Schengen no debería ponerse en peligro. El Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002, hizo suyas las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores sobre Kaliningrado (*Conclusiones de la Presidencia-Bruselas*, 24 y 25 de octubre de 2002, doc. 14.702/02, p. 7), adoptándose finalmente el sistema de tránsito facilitado (FTD) y de documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD), cuyo funcionamiento y principios básicos se establecen en el Reglamento (CE) n. 693/2003. El FTD se expide a los ciudadanos rusos que viajan frecuentemente por tierra de Kaliningrado al resto del territorio ruso y viceversa, y con una validez de

y el resto de la Federación Rusa, o la cuestión de las minorías rusas en los Países Bálticos⁶⁷.

Tras arduas negociaciones, la UE y Rusia firmaron el protocolo de extensión del Acuerdo de Asociación y Cooperación el 27 de abril de 2004 en Luxemburgo. Paralelamente, ambas Partes adoptaron una declaración conjunta en la que se incorporaban una serie de medidas tendentes a ayudar a Rusia para afrontar los efectos de la ampliación. La reciente adhesión de Rumanía y Bulgaria ha provocado una situación semejante al manifestar Rusia sus inquietudes por los efectos de aquélla, paralelamente al proceso de adopción del protocolo de extensión del Acuerdo de Asociación y Cooperación a los dos nuevos miembros de la UE.

Los cuatro espacios comunes se enmarcan en el Acuerdo de 1994 y su desarrollo se concreta en una serie de *hojas de ruta*, que fueron adoptadas en la Cumbre de Moscú del 10 de mayo de 2005 y que especifican las medidas a adoptar en cada uno de los espacios para alcanzar los objetivos propuestos⁶⁸. Con carácter previo, conviene señalar que se tratan de documentos orientativos, sin carácter vinculante y con un destacado perfil de progresividad.

A. El espacio económico común

Sin lugar a dudas, el ámbito económico de las relaciones UE-Rusia es el que más ha avanzado en los últimos años, principalmente por el hecho de que ambas economías están ya integradas a un nivel notable. Ello se debe, principalmente, a la incidencia de un doble factor:

varios años, permite el tránsito de entrada múltiple. El procedimiento de solicitud en la oficina consular es casi idéntico al procedimiento de expedición de visados. El precio del FTD, que se incluiría en el pasaporte nacional ruso, es de cinco euros. En cambio, el FRTD fue creado para ciudadanos rusos que realicen viajes de ida y vuelta únicos en tren entre Kaliningrado y el resto de territorio ruso a través de Lituania (único trayecto de ida y vuelta). El procedimiento de expedición del FRTD, que debe contener los datos personales declarados en el momento de adquirir el billete, es simplificado y gratuito. La aplicación del sistema FTD/FRTD, que comenzó a escala nacional el 1 de julio de 2003, y a escala comunitaria el 1 de mayo de 2004, ha sido objeto de evaluación por la Comisión, que ha considerado que el sistema funcionaba de forma fluida y que es plenamente compatible con el sistema de Schengen, por lo que no hay razones para cambiarlo, dependiendo en el futuro de los acuerdos sobre política de visados entre la UE y Rusia. Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del tránsito facilitado de personas entre la región de Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa*. COM (2006) 840 final. Bruselas [22-12-2006].

⁶⁷ Sobre esta cuestión, vid. el trabajo de la profesora Nora Sainz, publicado en el presente libro, *Minorías en Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en post-guerra fría*.

⁶⁸ Cfr. Conseil de l'Union Européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. *Feuilles de route*. Bruxelles, le 11 mai 2005. Doc. 8.799/05 ADD 1 (Presse 110) (OR.en). Para un análisis del estado actual de la implementación de los cuatro espacios comunes en relación con la *hoja de ruta*, cfr. *Document stratégique 2007-2013. Fédération de Russie*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/csp/2007-2013_fr.pdf.

En primer lugar, el derivado del hecho de que Rusia, candidata a la OMC desde 1993, ha debido realizar reformas importantes con vistas a la adhesión que se han centrado, en particular, en la reducción de los derechos de aduana y la simplificación de las disposiciones relativas al comercio exterior, así como en las condiciones de la competencia, las inversiones extranjeras y la reestructuración del sistema bancario.

Aunque todavía quedan algunas cuestiones pendientes, como las relativas a la propiedad intelectual, la energía, las reglamentaciones sanitarias o fitosanitarias y la agricultura, entre otras, el Acuerdo bilateral concluido en mayo de 2004 entre la UE y Rusia sobre la adhesión de ésta a la OMC, constituye un paso importante en esta dirección, lo que, una vez consumada aquélla, podría relanzar el objetivo de crear una zona de libre cambio entre ambas Partes.

En segundo lugar, procede hacer notar que las relaciones comerciales entre la UE y Rusia no han dejado de crecer en los últimos años, destacándose el dato de que en los últimos cinco años dicho crecimiento ha rondado el 70% (20% en 2005), con un total de 166.000 millones de euros de intercambios en 2005⁶⁹. Por otra parte, la UE es el primer socio comercial de Rusia, a la cual dirige el 52% de sus exportaciones y de la cual proceden el 49% de sus importaciones. Sin embargo, y en sentido inverso, Rusia no constituye más que el tercer socio comercial de la UE, después de Estados Unidos y de China, siendo Alemania, Italia, Holanda y Reino Unido sus principales socios comerciales entre los Estados miembros de la Unión.

En cuanto a los principales productos objeto de los intercambios comerciales, puede observarse una definida asimetría, dado que mientras que la UE exporta a Rusia principalmente bienes de equipo y productos transformados, en particular maquinaria, Rusia exporta materias primas, principalmente petróleo y gas⁷⁰. Por lo que respecta a las inversiones, la UE es el primer inversor en Rusia, habiéndose más que duplicado la IED entre 2002 (2.500 millones de euros) y 2004 (6.400 millones de euros) y concentrando el sector de la energía casi el 60% del total⁷¹.

La *hoja de ruta* para el espacio económico común establece que el objetivo es “crear un mercado abierto e integrado entre la UE y Rusia”, e identifica seis ámbitos en los que aquél se concretará y desarrollará: las cuestiones generales asociadas

⁶⁹ El crecimiento es significativo si se compara con los 85.000 millones de euros correspondientes al año 2003. La balanza comercial en dicho año de 2005 tuvo un déficit de 53.000 millones de euros para la Unión Europea. Cfr. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/russia/index_en.htm.

⁷⁰ En el año 2005, la composición del comercio entre ambas partes en porcentajes y productos fue: entre las exportaciones de la UE a Rusia, la maquinaria supuso el 36%; los productos químicos, el 14%; los productos manufacturados, el 11%; equipamiento de transporte, el 10%, y alimentación y productos agrícolas, el 7%. Entre las exportaciones de Rusia a la UE destacan principalmente los hidrocarburos (65%); seguidos a una distancia sideral de diversos productos manufacturados (9%) o de otras materias primas (6%). *Ibid.*

⁷¹ *Ibidem*.

a la cooperación comercial y económica (reglamentación de productos industriales, mercados públicos, derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial, competencia, inversiones...); facilitación del comercio y aduanas; redes: telecomunicaciones y transportes; energía; actividades espaciales y medio ambiente⁷².

Finalmente, conviene señalar dos aspectos en los que se ha producido un avance dentro de este primer espacio común: en primer lugar, y en relación con la cooperación medioambiental⁷³, la ratificación por parte de Rusia del Protocolo de Kyoto en noviembre de 2004, tras las gestiones llevadas a cabo por la UE. En segundo lugar, la reciente conclusión, entre ambas Partes, del Acuerdo sobre el sobrevuelo aéreo de Siberia, que supone la normalización de las relaciones entre la UE y Rusia en el ámbito del transporte aéreo⁷⁴.

B. El espacio común de libertad, seguridad y justicia

La *hoja de ruta*⁷⁵ incorpora una serie de principios fundamentales que regirán el espacio común de libertad, seguridad y justicia y que inspiran la cooperación entre la UE y Rusia en este ámbito: igualdad de los socios y respeto mutuo de intereses; adhesión a los valores comunes, en particular la democracia y el Estado de

⁷² Cfr. Conseil de l'Union Européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. *Feuilles de route*. Doc. cit. *Feuille de route pour l'espace économique commun. Éléments propices à une croissance économique soutenue*, p. 2-18.

⁷³ La cooperación medioambiental, integrada en el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) UE-Rusia, fue objeto de atención especial en la séptima cumbre Rusia-UE, celebrada el 17 de mayo de 2001, en la que ambas Partes acordaron profundizar la cooperación en este ámbito, objetivo que sería confirmado en la octava cumbre celebrada el 3 de octubre de 2001. En este sentido, la Comisión, amparándose en los principales pilares de la relación bilateral (el programa TACIS y la Estrategia Común, además del citado Acuerdo), ha promovido una intensificación de la cooperación medioambiental con Rusia a través de una serie de acciones conectadas con el diálogo sobre la energía, así como en el contexto de la colaboración en otros foros y acuerdos internacionales en materia medioambiental. La Comisión considera que la UE y Rusia comparten una serie de problemas medioambientales mundiales, regionales y transfronterizos, como el derroche energético y el cambio climático, los riesgos para la salud humana derivados de la contaminación de las aguas y de la atmósfera, el agotamiento de los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad o la contaminación de los mares Báltico, de Barents, Caspio y Negro. En el marco del AAC, el diálogo tiene lugar a través del Subcomité de Medio Ambiente, Energía y Seguridad Nuclear, habiéndose fijado en 1999 un programa de trabajo conjunto con una serie de prioridades. Dado el tiempo transcurrido desde entonces, se adoptó una agenda estratégica común (teniendo en cuenta los objetivos rusos en materia de política medioambiental y los de la UE fijados en el Sexto Programa de Acción de la CE en materia de medio ambiente —*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*—), que centra el nuevo diálogo ampliado entre ambas Partes en las siguientes áreas: uso eficiente de la energía y lucha contra el cambio climático; mejora de la salud pública; mejora del aprovechamiento de los recursos; vigilancia del medio ambiente; concienciación pública e información; cooperación internacional y aplicación de acuerdos multilaterales en materia medioambiental; dimensión septentrional; cooperación Danubio/mares Negro y Caspio y uso sostenible de recursos naturales de interés común. Cfr. *Comunicación de la Comisión. Cooperación medioambiental UE-Rusia*. COM (2001) 772 final. Bruselas, 17-12-2001.

⁷⁴ *Vid. supra*, nota n. 39.

⁷⁵ Cfr. Conseil de l'Union Européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. *Feuilles de route*. Doc. cit. *Feuille de route pour l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice*, p. 19-31.

Derecho; respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y de las minorías⁷⁶, así como de los principios y normas generalmente reconocidos por el derecho internacional.

La *hoja de ruta* establece una serie de objetivos específicos y diferenciados para cada uno de los tres ámbitos (libertad, seguridad y justicia) e identifica los campos de actuación prioritarios en cada uno de ellos. Así, en el ámbito de libertad, las acciones se dirigirán, en particular, a facilitar la circulación de personas y a fomentar la cooperación en cuestiones fronterizas, en política de migración y de asilo. En el ámbito de seguridad, se identifican como campos prioritarios de actuación la intensificación de la cooperación contra el terrorismo y contra la criminalidad organizada, blanqueo de capitales, tráfico de drogas y de seres humanos, lucha contra la corrupción y contra el tráfico de vehículos robados y bienes culturales e históricos. Finalmente, en el ámbito de justicia, las acciones se dirigirán prioritariamente a mejorar la eficacia del sistema judicial, a intensificar la cooperación en materia penal y a desarrollarla en materia civil.

También en este “espacio común” se han producido algunos avances notables, en particular en el ámbito de la cooperación policial y judicial contra el terrorismo internacional, la criminalidad organizada transnacional (tráfico de armas, de drogas y de seres humanos), el fraude aduanero y fiscal, y los riesgos nucleares y ecológicos, ámbitos en los que la UE ha dedicado más de cien millones de euros desde 1996 a la cooperación con Rusia⁷⁷.

Políticamente, la cooperación se lleva a cabo a través de los encuentros ministeriales entre la *troika* comunitaria, formada por el comisario de Justicia y Asuntos de Interior y los ministros de Justicia o Interior, tanto del país que ejerce la presidencia como del que la ejercerá en el próximo mandato, y sus homólogos rusos. Por otra parte, se llevan a cabo reuniones anuales de los subcomités para la armonización legislativa, la propiedad intelectual, la competencia o la lucha contra la criminalidad organizada, así como reuniones de los responsables de la policía de los Estados miembros, de la Comisión y de Rusia, a las que suelen asistir igualmente representantes de Europol⁷⁸.

⁷⁶ En el año 2005, la UE y Rusia decidieron establecer consultas sobre temas relativos a los derechos humanos y las libertades fundamentales con carácter semestral. Los temas objeto de consulta incluyen, entre otros, la situación en Chechenia y en el Cáucaso Norte, incluyendo la cuestión de la tortura y los malos tratos; la libertad de expresión, en particular en los medios de comunicación; la situación de la sociedad civil en Rusia; el funcionamiento de la justicia, incluyendo la cuestión de la independencia del poder judicial; la lucha contra el racismo y la xenofobia o la legislación relativa a las elecciones. Cfr. *EU-Russia Relations. May 2007*. Disponible en <http://www.eurunion.org/newsweb/HotTopics/EU-Russia-Rels2007.pdf>.

⁷⁷ PERRET, Q.: “L’Union Européenne et la Russie”, *op. cit.*, p. 9 y 10.

⁷⁸ *Ibid.*

La cooperación se desarrolla a pesar de las divergencias de partida entre ambas Partes en algunos ámbitos, en particular sobre el régimen de los visados, que Rusia ha intentado eliminar para sus ciudadanos que deseaban trasladarse a la UE, y sobre la readmisión por parte de Rusia de ciudadanos rusos en situación irregular en territorio comunitario que la UE ha intentado conseguir en el marco de la lucha contra la inmigración clandestina.

Finalmente, y tras más de cinco años de negociaciones, ambas Partes adoptaron, con ocasión de la Cumbre de Sochi, el 25 de mayo de 2006, dos acuerdos: uno relativo a facilitar la concesión de visados de corta duración y otro relativo a la readmisión de personas en situación irregular. En cuanto al primero de ellos, relativo a la concesión de visados de corta duración, conviene señalar que se trata del primer acuerdo de este tipo que concluye la UE y que su finalidad principal consiste en facilitar, aunque de una forma todavía tímida, los intercambios y los desplazamientos de los ciudadanos comunitarios y rusos.

En relación con el segundo, relativo a la readmisión, procede hacer notar que aunque en este caso la UE ha firmado otros acuerdos de esta naturaleza, Rusia ha conseguido notables contrapartidas, en particular someter la readmisión a numerosas condiciones y que sus disposiciones no se apliquen hasta tres años después de la entrada en vigor del acuerdo, salvo para los ciudadanos de aquellos países con los que Rusia haya concluido un acuerdo bilateral. Ambos acuerdos, ratificados por Rusia en febrero de 2007, debían entrar en vigor en junio del mismo año.

En el ámbito de la cooperación judicial, no se han logrado avances significativos, pues a pesar de estar negociando un acuerdo al respecto desde el año 2003, ambas Partes no han conseguido concluir las negociaciones al efecto⁷⁹. En cambio, en materia de asuntos de interior, sí se han logrado algunos avances parciales. En particular, y en el ámbito de la cooperación policial, la Oficina Europea de Policía (Europol) y el Ministerio de Interior ruso concluyeron un acuerdo de cooperación estratégica en noviembre de 2003 que debía ser completado con otro de carácter más operativo sobre intercambio de datos personales, que todavía no ha sido adoptado por la carencia de garantías en la legislación rusa en esta materia. A nivel subregional, la cooperación ha logrado aún más resultados, al crearse entre los países ribereños del mar Báltico una unidad para combatir el crimen organizado, cuya experiencia podría servir como modelo para una cooperación más general entre Rusia y la UE.

Por otra parte, y en el ámbito de la cooperación contra el terrorismo internacional en el que ambas Partes tienen intereses comunes, se han adoptado diversas decla-

⁷⁹ El nombramiento por parte de Rusia de un representante ante la Agencia Europea de Cooperación Judicial (Eurojust) puede suponer, no obstante, un avance en esta materia.

raciones conjuntas⁸⁰ con el objetivo de reforzar la cooperación⁸¹, a pesar de algunas divergencias en los medios para luchar contra dicho fenómeno, como se puso de manifiesto con ocasión de la toma masiva de rehenes en el teatro Dubrovka de Moscú, en octubre de 2002, y en los métodos utilizados en el conflicto de Chechenia. Además, y en el marco de la cooperación policial y judicial prevista en el Plan de Acción de 2002, la cooperación contra el terrorismo internacional está asegurada por la asociación de Rusia a ciertos trabajos del Comité Político y de Seguridad de la UE.

Asimismo, cabe destacar que en el ámbito de la lucha contra la criminalidad organizada, ambas Partes suscribieron un Plan de Acción, en el año 2000, que prevé la ratificación, por parte de Rusia, de una serie de acuerdos contra el blanqueo de dinero⁸², o la colaboración en materia de lucha contra los estupefacientes⁸³, en el marco de una mayor cooperación fronteriza entre la Agencia Europea FRONTEX y el Servicio Federal Fronterizo de Rusia⁸⁴.

⁸⁰ La primera Declaración conjunta, adoptada tras la Cumbre de Bruselas de octubre de 2001 (*Déclaration sur le terrorisme international*. Sommet UE-Russie, Press 324Nr 12423/01. Bruselas [3 octobre 2001], refleja el compromiso de ambas Partes de ampliar la cooperación con el objetivo de formar una coalición internacional contra el terrorismo, y a tal efecto intercambiar información sobre las redes terroristas, impedir su presencia en sus respectivos territorios y bloquear las fuentes de financiación del terrorismo. La segunda Declaración, adoptada tras la Cumbre de Bruselas en noviembre de 2002 (*Déclaration conjointe sur la lutte contre le terrorisme*. Sommet UE-Russie. Bruselas [11 novembre 2002], pone el acento en la necesidad de poner a disposición de la Justicia a los autores y organizadores de los actos terroristas, así como en la conveniencia de concluir un acuerdo entre Europol y Rusia sobre el intercambio de información técnica y estratégica. La Declaración reafirma el papel de Naciones Unidas en cuanto a autoridad jurídica y política central de la lucha antiterrorista. Al margen de dichas Declaraciones, conviene señalar que Rusia ha estado presente como "invitado especial" en diferentes conferencias organizadas por la UE sobre la lucha contra el terrorismo internacional.

⁸¹ Tanto la UE como Rusia han reconocido frecuentemente la relación existente entre el terrorismo y la criminalidad organizada, hasta el punto de que la cooperación en este ámbito ha llegado a ser un aspecto indirecto de la cooperación contra el terrorismo. En el año 2000, ambas Partes decidieron planificar una acción conjunta contra la criminalidad organizada en el territorio de la Federación Rusa (*Plan d'Action de l'Union Européenne en vue d'une action commune en faveur de la Fédération de Russie pour lutter contre la criminalité organisée*. DOCE, 2000/C 106/02, 13 avril 2000). Aunque la cooperación ha transcurrido lentamente, conviene señalar que se han llevado a cabo reuniones periódicas entre los ministros rusos y europeos de Justicia y Asuntos de Interior para tratar cuestiones relativas al blanqueo de dinero y al tráfico de drogas y de armas, que guardan relación, en muchos casos directa, con las actividades terroristas.

⁸² La creación por parte de Rusia del Comité de Vigilancia Financiera para combatir las transferencias ilegales de capitales y el blanqueo de dinero constituye una demostración más de la cooperación con la UE en esta materia.

⁸³ La cooperación entre el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y la Agencia Federal Rusa de Estupefacientes, así como la colaboración de la UE en la formación de personal de policía especializada en Rusia y en otros países de la antigua URSS, constituyen elementos a destacar en este ámbito.

⁸⁴ Cfr. POTECHKINA, O. (2006): "La coopération UE-Russie dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures", en *Eurussia Centre. Revue UE-Russie*, n. 2, p. 42 y ss. Asimismo, vid. *Document stratégique 2007-2013. Fédération de Russie*, doc. cit., p. 26.

C. El espacio común de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior

Como ya advertimos, la estrategia común de la UE sobre Rusia ya preveía la cooperación entre ambas Partes para reforzar la estabilidad y la seguridad, tanto en Europa como en otras partes del mundo. A tal efecto, la UE consideraba a Rusia “un socio fundamental” y le reconocía un lugar destacado en la arquitectura de seguridad europea, proponiéndole una colaboración estratégica que debía desarrollarse en el marco “de un diálogo político y de seguridad permanente, concebido para aunar intereses y responder de manera conjunta a algunos desafíos a la seguridad en el continente europeo”, lo que permitiría una mayor concertación en los foros a los que pertenecen tanto Rusia como los Estados miembros de la Unión. En el ámbito de las iniciativas específicas, la UE se comprometía a colaborar con Rusia para desarrollar “iniciativas políticas conjuntas de política exterior en lo relativo a determinados terceros países y regiones específicas, a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, especialmente en las zonas colindantes con Rusia, así como en los Balcanes y en Oriente Medio⁸⁵”.

La *hoja de ruta* del espacio común de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior ha retomado estos objetivos, fijando cinco sectores prioritarios: el refuerzo del diálogo y de la cooperación en las cuestiones internacionales, la lucha contra el terrorismo, la no-proliferación de armas de destrucción masiva, la gestión de crisis y la protección civil. Tales objetivos, que no excluyen la posibilidad de adoptar planes de acción específicos en algunos sectores, serán objeto de un seguimiento en las reuniones de la *troika* del Comité Político y de Seguridad, a nivel de embajadores y en las consultas de los directores políticos, adoptando ambas Partes el compromiso de redactar informes sobre la aplicación de la *hoja de ruta* que serán analizados en las reuniones ministeriales entre la *troika* de la UE y Rusia⁸⁶.

Puede afirmarse que a partir de 2002 Rusia ha obtenido una posición más relevante en la arquitectura de seguridad de la Unión Europea⁸⁷, ya que es el único país tercero que tiene consultas regulares con el Comité Político y de Seguridad⁸⁸, y desde el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, ambas Partes han fijado las

⁸⁵ *Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia*, doc. cit., p. 10 y 23.

⁸⁶ Cfr. Conseil de l'Union Européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. *Feuilles de route*. Doc. cit. *Feuille de route consacrée à l'espace commun de sécurité extérieure*, p.32-39.

⁸⁷ En el marco y dentro de los límites del siempre difícil y complejo diálogo Rusia-PESD, que, más allá del voluntarismo y la retórica, se encaminará a partir de ese momento hacia un mayor pragmatismo en un contexto internacional incierto. Cfr. FACON, I.: “Les relations de sécurité entre l'UE et la Russie. Une nouvelle donne”, en TANGUY DE WILDE D'ESTMAEL; SPETSHINSKY, L. (dirs.) (2004): *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*. PIE-Peter Lang, p. 140 y ss.

⁸⁸ En el año 2000, la UE y Rusia convinieron iniciar contactos sobre seguridad y defensa entre el Comité Político y de Seguridad de la UE y el embajador de Rusia en Bruselas. Al año siguiente, en octubre de 2001, ambas Partes decidieron aumentar este ritmo de contactos estableciendo una reunión mensual entre el embajador ruso y la *troika* del citado Comité con el fin de mantener consultas sobre la prevención y gestión de crisis. Estas reuniones mensuales han conferido al diálogo una utilidad notable por su carácter constante e informal. Cfr. LYNCH, D.: *La Russie face à l'Europe*, op. cit., p. 70.

fórmulas de cooperación en gestión de crisis⁸⁹, que posibilitan, además, la presencia de un oficial ruso ante el Estado Mayor de la UE. En cualquier caso, el modelo de incardinación no llega hasta el momento al nivel del Consejo OTAN-Rusia, creado en el mismo año de 2002, como sería deseable por parte rusa⁹⁰.

Asimismo, conviene señalar que, paralelamente a estas acciones, Rusia adoptó, en octubre de 2003, el documento *El desarrollo de las Fuerzas Armadas rusas: objetivos y perspectivas*⁹¹, en el que además de subrayar la posibilidad de recurrir a las armas nucleares en el marco de la definición de la estrategia defensiva rusa, define un espacio estratégico propio, básicamente coincidente con el de la CEI, en el que llega a justificar una intervención armada cuando estén en juego sus intereses políticos o económicos vitales, incluyendo la defensa de las minorías rusas⁹². De ello se deriva el poco margen de maniobra que la UE tiene en torno al diálogo de seguridad para la resolución de los conflictos en los países surgidos de la disolución soviética⁹³, que Rusia considera su “patio trasero”⁹⁴.

⁸⁹ Tras el Consejo Europeo de Niza, los Estados miembros de la UE elaboraron las diferentes formas de participación de fuerzas rusas en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, que fueron posteriormente publicadas en el informe de la presidencia sobre la PESD (doc. 10.160/2/02 REV 2 COSDP 188, anexo 4, de 22 de junio de 2002), en el que se proponía que la UE debería intensificar el diálogo con Rusia en caso de crisis emergentes. También se indicaba que en el supuesto de que la UE pusiera en marcha una operación al efecto, Rusia debería ser informada y, en su caso, invitada a participar en la misma, así como a la conferencia para organizar el despliegue de fuerzas. En el caso de que la participación rusa en la operación fuera significativa, se le reconocerían los mismos derechos que a los Estados miembros de la UE, participando igualmente en el Comité de Contribuyentes, principal responsable de la gestión operacional. Esta posibilidad tomó forma en 2002 con ocasión de la planificación de la misión de policía de la UE en Bosnia-Herzegovina, desarrollada desde enero de 2003 hasta la primavera de 2006. *Ibid.*

⁹⁰ La “insatisfacción” rusa, motivada por el creciente fosco existente entre las grandilocuentes declaraciones sobre la “asociación estratégica” UE-Rusia y los escasos logros obtenidos, provocó que ambas Partes declararan en 2004 su determinación de superar el carácter limitado de sus relaciones dándoles un nuevo impulso, que, sin embargo, no se ha materializado, produciendo como, afirma Davilov, una especie de círculo vicioso. En su opinión, para romper esta dinámica y crear un auténtico espacio común de seguridad exterior, ambas Partes deben combinar el desarrollo de una específica y funcional cooperación, con la progresiva adopción de una serie de principios y valores comunes. DANILOV, D.: “Russia and European security”, en LYNCH, D. (ed.) (2005): *What Russia sees*. Chaillot Paper, n. 74, p. 88 y ss.

⁹¹ Que se inscribe en el marco de la nueva doctrina militar rusa iniciada por Putin a principios del año 2000 en su versión revisada del *Concepto de seguridad*. Cfr. FAÇON, I. (2001): “La nouvelle doctrine militaire russe et l’avenir des relations entre la Russie et l’Occident”, en *Annuaire français des relations internationales*, p. 733-754.

⁹² Cfr. ANDRÉS, P.; GONZÁLEZ, J.; FERNÁNDEZ, B.: “La UE, Rusia y los Nuevos Estados Independientes...”, *op. cit.*, p. 81.

⁹³ Sobre tales conflictos, vid. BLANC ALTEMIR, A. (2004): *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Tirant lo Blanch, Valencia.

⁹⁴ Concepción que si bien ha estado siempre presente en Rusia, quizás se haya incrementado con la llegada al poder del presidente Putin, como lo demuestra la adopción del *Concepto de Política Exterior* en junio de 2000, cuya primera prioridad radica en reforzar la integración y la cooperación en el seno de la CEI, lo que traduce la percepción de una cierta urgencia en la resolución de los problemas de seguridad regional. Cfr. FAÇON, I. (2004): “Les enjeux de sécurité en Asie centrale: la politique de la Russie”, en *Annuaire français des relations internationales*, p. 653-666.

Finalmente, procede hacer notar que Rusia continúa siendo un actor de primer orden en la esfera internacional, cuya participación como miembro permanente del Consejo de Seguridad le permite estar presente en los temas más candentes de la sociedad internacional en el momento presente⁹⁵, como el conflicto israelopalestino, formando parte del “cuarteto”, junto a Naciones Unidas, la UE y Estados Unidos; en los Balcanes, como miembro del grupo de contacto, junto a Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia; en la cuestión de Kosovo, en el que mantiene una posición divergente contraria a la independencia de dicho territorio, o en la crisis nuclear iraní.

Por otra parte, su firme voluntad de influencia en el territorio que formaba parte del antiguo espacio soviético, incluido el europeo, provoca en ocasiones fricciones con Estados Unidos que hacen recordar de nuevo el lenguaje de guerra fría, como ha ocurrido recientemente con la cuestión del escudo antimisiles. En efecto, el anuncio efectuado por Estados Unidos a principios de 2007 de instalar diez interceptores en Polonia y una estación radar en la República Checa, formalmente dirigido contra un hipotético ataque proveniente de países “hostiles”, como Corea del Norte y en un futuro Irán, ha provocado una dura réplica por parte de Rusia, que considera que el escudo antimisiles puede convertirse en un arma ofensiva y que puede desatar una nueva carrera de armamentos en Europa⁹⁶.

En cualquier caso, y más allá de la bilateralidad que en un principio parece caracterizar esta cuestión, llama poderosamente la atención que un tema tan importante para la seguridad europea y para el futuro de la PESD haya sido decidida unilateralmente por Polonia y la República Checa, sin intervención alguna, ni siquiera al nivel básico del mero debate, de las instancias comunitarias, lo que, por otra parte,

⁹⁵ No obstante, conviene señalar que la no-coincidencia de Rusia con los intereses estratégicos de la UE dificulta, en ocasiones, la búsqueda de temas en los que la cooperación en este ámbito podría ser mucho más provechosa para ambas Partes. Cfr. MOSHES, A. (2006): “Perspectives de coopération UE-Russie en matière de politique étrangère et de sécurité”, en *Eurussia Centre. Revue UE-Russie*, n. 2, p. 25 y ss.

⁹⁶ Con independencia de que Rusia ha venido anunciando la adopción de algunas medidas, como la moratoria sobre la aplicación del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, concluido en 1990 entre los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia, pero cuya versión modificada en 1999 no ha sido ratificada por los países miembros de la OTAN (principalmente por el mantenimiento de las bases militares rusas en Georgia y Moldova), Rusia propuso a Estados Unidos, con ocasión de la cumbre del G-8 —celebrada en el mes de junio de 2007 en Heiligendamm (Alemania)— la instalación de una parte del escudo en Gabala (Azerbaiyán), como alternativa a su ubicación en Polonia y en la República Checa. La estación de radar de Gabala, alquilada por Rusia a Azerbaiyán, fue construida durante la época soviética, y, según el presidente ruso, ofrece la ventaja de cubrir toda Europa (el plan de Estados Unidos no cubre Turquía, Bulgaria, Grecia ni Rumanía, países miembros de la OTAN, por lo que deberá ser complementado en un futuro próximo para darles cobertura), además de evitar que los cohetes destruidos caigan en territorio europeo, al hacerlo en el mar. Cfr. *El País* [8 de junio de 2007]. Por otra parte, conviene señalar que en el marco de la creciente “escalada verbal” entre Rusia y Estados Unidos, el pasado 14 de julio, el presidente ruso firmó un decreto por el que se suspende el cumplimiento, por parte de Rusia, del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa. Aunque el ministro de Asuntos Exteriores ruso afirmó que esta suspensión “no quiere decir que cerremos la puerta del diálogo”, la medida fue acogida con sorpresa por la OTAN, al considerar que dicho tratado constituye un fundamento importante para la seguridad y estabilidad en Europa. Cfr. *La Carta*, n. 311. Disponible en info@robert-schuman.eu.

demuestra, una vez más, la constatación por parte norteamericana de la incapacidad de los miembros de la UE para hablar con una sola voz en temas que afectan directamente a su propia seguridad.

D. El espacio común de investigación, educación y cultura

La *hoja de ruta* relativa al cuarto espacio común, adoptada con ocasión de la XV Cumbre entre la UE y Rusia —celebrada en Moscú el 10 de mayo de 2005— hace hincapié en la necesidad de fomentar la cooperación y los intercambios en el ámbito de la investigación y de la educación, favoreciendo la movilidad y la colaboración universitaria, científica y cultural. La *hoja de ruta* destaca la conveniencia de reforzar la cooperación con el objetivo de crear un espacio común para la investigación y la educación, incluyendo los aspectos culturales y destinado “a reforzar los contactos entre los pueblos, a promover los valores comunes y a contribuir a la mejora de la competitividad de las economías de la UE y de Rusia”⁹⁷.

En este sentido, conviene señalar que en el ámbito de la cooperación científica y tecnológica, ambas Partes firmaron un Acuerdo en 2002, renovado al año siguiente, y adoptaron un Plan de Acción para el reforzamiento de la cooperación entre la Comisión Europea y Rusia en los ámbitos científico y tecnológico. El Comité conjunto formado por representantes de la UE y Rusia supervisa su aplicación y define las prioridades, como la energía, la salud o el medioambiente, y controla su aplicación, en particular en lo relativo al fomento de los intercambios ente ambas comunidades científicas y la participación conjunta en programas y proyectos de investigación, a los que pueden acceder los investigadores rusos⁹⁸, destacándose igualmente la perspectiva de una colaboración en el ámbito de la navegación por satélite, en el marco del programa Galileo⁹⁹.

En el ámbito de la educación, conviene señalar que Rusia forma parte del llamado Proceso de Bolonia y que participa igualmente de una serie de programas europeos, como Erasmus Mundus o Tempus, en los que su participación no ha pasado hasta el momento de ser simbólica y muy limitada. Los objetivos fijados en la hoja de ruta hacen referencia a la conveniencia de fomentar la cooperación en el marco del espacio europeo de educación superior, así como en el ámbito de la formación de la juventud, y a tal efecto poner en marcha programas pedagógicos adecuados,

⁹⁷ Cfr. *Feuille de route consacrée à l'espace commun pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels*. Conseil de l'Union Européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. Feuilles de route. Bruxelles, le 11 mai 2005. Doc. 8.799/05 ADD 1 (Presse 110) (OR.en), p. 40.

⁹⁸ Entre los instrumentos disponibles para fomentar la cooperación con vistas a crear un espacio común UE-Rusia en el ámbito de la investigación, la *hoja de ruta* menciona la organización, con intervalos regulares, de intercambios a nivel de expertos a través de los grupos de trabajo previstos en el Plan de Acción conjunto adoptado en 2002; así como la utilización más eficaz de los mecanismos de intercambio adecuados disponibles, como las instituciones del Acuerdo de 1994, los programas-marco de la CE, los programas TACIS y Eureka, o los programas de investigación federales rusos. *Ibid.* p. 41-42.

⁹⁹ Cfr. *Document stratégique 2007-2013. Fédération de Russie*, doc. cit., p. 26.

para lo cual se proponen, como medidas e instrumentos a utilizar, el incremento de la cooperación interuniversitaria, la promoción de la movilidad de estudiantes y profesores y el intercambio de información y la puesta en marcha de programas de “hermanamiento” entre la UE y Rusia¹⁰⁰. Uno de los principales logros en este ámbito ha sido la reciente creación en Moscú del Instituto de Estudios Europeos, conocido como la “Universidad Rusa de Europa”¹⁰¹.

En cuanto al tercer ámbito de este espacio común, relativo a la cultura, la hoja de ruta destaca como objetivos principales el refuerzo de la cooperación cultural para favorecer la creatividad y la movilidad de los artistas, el acceso del público a la cultura, el diálogo intercultural y el conocimiento de la historia y el patrimonio cultural de los pueblos europeos. Asimismo, se incorporan como objetivos destacables la promoción de la identidad europea sobre la base de valores comunes (libertad de expresión, funcionamiento democrático de los *mass media* y respeto de los derechos humanos y de las minorías), así como el desarrollo de la cooperación entre las industrias culturales de la UE y de Rusia¹⁰². No obstante, conviene señalar que a pesar de que ciertas acciones culturales pueden beneficiarse de cofinanciación comunitaria, en particular en el marco del programa Cultura, los resultados han sido muy escasos hasta el momento presente.

IV. La cuestión energética: ¿una prueba piloto para las futuras relaciones UE-Rusia?

1. Las interdependientes relaciones energéticas UE-Rusia

En la actualidad, Rusia es una potencia energética de primer orden. Si tenemos en cuenta el total de las exportaciones de gas, petróleo y electricidad, Rusia es ya el primer exportador mundial de energía, tras haber superado la caída considerable en la producción de petróleo y gas que se produjo tras la desintegración de la Unión Soviética. Si centramos nuestra atención en el petróleo, Rusia, con unas reservas mundiales del 6%, es el tercer productor, tras Arabia Saudí y Estados Unidos, y el segundo exportador mundial¹⁰³. En el sector gasístico, Rusia ocupa un lugar todavía

¹⁰⁰ *Feuille de route consacrée à l'espace commun pour la recherche et l'éducation...*, doc. cit., p. 46.

¹⁰¹ El Instituto, creado en el seno del Instituto de Relaciones Internacionales de Moscú, sobre una base paritaria y una financiación mixta por el Gobierno de la Federación Rusa y la Comisión Europea, tiene como principal objetivo preparar a una nueva generación de funcionarios rusos que tengan un buen conocimiento sobre Europa. Cfr. ENTIN, M. (2006): “L'espace commun de la science, de l'éducation et de la culture”, en *Eurussia Centre. Revue UE-Russie*, n. 2, p. 38-39.

¹⁰² *Feuille de route consacrée à l'espace commun pour la recherche et l'éducation...*, doc. cit., p. 46-47.

¹⁰³ Con una producción total de 478 millones de toneladas de petróleo en el año 2005, Rusia se situó en el segundo lugar del ranking de países exportadores, justamente por detrás de Arabia Saudí. Cfr. DUBIEN, A. (2006): “Energie: l'arme fatale du Kremlin”, en *Politique Internationale*, n. 111, p. 1.

más privilegiado, pues, con un 32% de las reservas mundiales, Rusia es el primer productor y el primer exportador mundial de gas¹⁰⁴.

Tras los procesos de privatización iniciados por Boris Yeltsin durante la década pasada, el sector energético ha sido objeto de un progresivo control estatal que ha afectado, principalmente, al gas, a través de la sociedad Gazprom¹⁰⁵ y, en menor medida, al sector del petróleo. El nuevo poder energético que ha concentrado Rusia se ha visto favorecido tanto por una escalada de precios como por la percepción de la escasez de fuentes de suministro, en particular de petróleo, por parte de los “voraces” estados emergentes, principalmente China y, en menor medida, India. Ello ha determinado que Rusia, consciente de esta posición privilegiada, utilice su creciente poder energético como un instrumento de primer orden en las relaciones con otros actores internacionales¹⁰⁶, en particular con la UE.

En efecto, Rusia es el primer suministrador de gas de la UE, con más del 40% de las importaciones, y el segundo suministrador de petróleo, con más del 19% de sus importaciones totales¹⁰⁷, situándose la dependencia energética total de los Veintisiete en el año 2000 en un 46,7%, porcentaje con tendencia a subir, ya que si no se toman medidas al efecto, la tasa de dependencia ascenderá hasta el 62,9% en el año 2020¹⁰⁸.

En cualquier caso, la vulnerabilidad, por su dependencia, de la UE frente a los suministros rusos, varía por productos, siendo mayor en el caso del gas, y también

¹⁰⁴ Cfr. LOCATELLI, C. (2007): “Gazprom contraint par son environnement pourra-t-il, sans réforme, assurer le développement de l’industrie gazière russe? *LEPII-EPE, CNRS*, p. 2.

¹⁰⁵ Gazprom controla actualmente el 25% del total de las reservas de gas mundiales y el 94% del gas natural ruso. Gazprom posee igualmente la totalidad de la infraestructura del transporte del gas en Rusia, que supone una red de 144.000 Km. de gasoductos, siendo, además, la única empresa autorizada legalmente para vender gas fuera de las fronteras rusas. Desde el año 2005, el Estado ruso es su accionista mayoritario, con la mitad más una de las acciones, siendo el 7,45% del capital controlado por accionistas no residentes en Rusia, como la alemana E.ON. Con una capitalización bursátil de 269.000 millones de dólares en mayo de 2006, se trata de la mayor empresa rusa, y de la tercera del mundo, que está presente en otros sectores de la energía, como la electricidad, el petróleo, la petroquímica o la nuclear, cuya plantilla alcanza alrededor de los 300.000 empleados. Cfr. PAILLARD, CH. A. (2007): “Gazprom: mode d’emploi pour un suicide énergétique”, en *Russie.Nei. Visions*, n. 17, p. 10-12.

¹⁰⁶ Tras la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000, el control del sector energético, y más particularmente de la renta de los hidrocarburos, se convirtió en un objetivo prioritario del proyecto político del nuevo presidente ruso. Más allá de la relativa inoperancia de los instrumentos tradicionales de la potencia rusa, en particular su fuerza militar, Rusia intenta volver a encontrar una posición preponderante en la escena internacional a través de su potencialidad energética en el marco de una estrategia global. Cfr. DUBIEN, A.: “Energie: l’arme fatale...”, op. cit., p. 1.

¹⁰⁷ *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados*. COM (2003) 262 final. Bruselas, 13-5-2003, p. 8.

¹⁰⁸ Cfr. МИХОВ, М. (2007): “Le rôle fondamental de la sécurité énergétique dans l’action extérieure de l’Union Européenne. L’exemple de la zone de la mer Noire”, en *Actualités de la Russie et de la CEI*, n. 1, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, p. 1.

por países, destacándose al respecto tres grupos diferenciados¹⁰⁹: el primero, formado por aquellos países cuyas importaciones de gas procedentes de Rusia suponen, como mucho, el 15% del total de sus importaciones, como Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Portugal, España y Suecia; el segundo, formado por aquellos países cuyas importaciones se sitúan en una franja intermedia del 20-40% del total de sus importaciones de gas, como Francia (23,5%), Italia (31,7%) y Alemania (40,3%); y el tercero, formado por aquellos países con una dependencia muy alta, ya que sus importaciones de gas ruso, suponen más del 50% del total, como Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovenia. Dentro de este último grupo, podríamos distinguir un subgrupo formado por aquellos países cuya dependencia es total al proceder todas sus importaciones de gas de Rusia, como Bulgaria, Finlandia, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

De estos datos se derivan varias consecuencias. En primer lugar, que entre los tres países de dependencia media acapararon, en 2005, el 47,2% de las exportaciones totales de gas ruso¹¹⁰, pudiendo hablarse en estos tres casos más de interdependencia económica que de dependencia energética, ya que el 22,3% del total de las importaciones rusas procedieron durante el trienio 2003-2005 de estos tres países¹¹¹. En segundo lugar, que estos países han adoptado acuerdos bilaterales con Rusia¹¹² para reducir su vulnerabilidad, actitud que de alguna forma hipoteca la

¹⁰⁹ SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2007): "La interdependencia energética ruso-europea", en *Real Instituto Elcano*. DT n. 25/2007, p. 2 y ss. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹¹⁰ En el año 2005, Francia acaparó el 7,6%, Italia el 15,4% y Alemania el 24,2% de las exportaciones totales de gas ruso. *Ibid.*, p. 3.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Con Alemania, el acuerdo, alcanzado en septiembre de 2005, contempla la construcción del llamado Gasoducto del Norte de Europa. El gasoducto, de 1.200 Km. de largo, cuyo tendido discurrirá bajo el Báltico, posibilitará la exportación directa de gas de Rusia a Alemania, convirtiendo además este país en vía de tránsito hacia otros países europeos. El gasoducto evitará el paso por los Países Bálticos, Polonia y Ucrania, considerados como hostiles por Rusia, lo que ha provocado duras críticas por parte de éstos, en particular por Polonia. El consorcio sobre el que se apoya está controlado por Gazprom (51%) y por las empresas alemanas E.ON y BASF (49%). El gasoducto, que deberá ser operativo en 2010, podrá transportar 27.500 millones de m³ de gas anuales, lo que equivale a la cuarta parte del consumo anual alemán, pudiendo además completarse con un segundo ramal que aumentaría su capacidad e incluso podría extenderse hacia la península escandinava, el enclave ruso de Kaliningrado, Holanda y Reino Unido. Para un análisis específico de las relaciones energéticas germano-rusas, cfr. PAILLARD, CH. A. (2007): "L'Allemagne, la Russie et l'énergie", en *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, n. 55. Disponible en http://www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe55.htm.

Con Francia, y siguiendo un modelo similar, las empresas Gaz France y Gazprom firmaron en diciembre de 2006 un acuerdo para renovar el contrato de suministro de gas, mediante el cual Gazprom se compromete a prorrogar el suministro desde 2012 hasta 2030 a razón de 12.000 millones de m³ anuales por un valor aproximado de 2.000 millones de euros anuales. A partir del momento en que el Gasoducto del Norte (mar Báltico) sea operativo, Gazprom podrá suministrar 2.500 millones de m³ adicionales a Francia, y a partir de julio de 2007 podrá suministrar directamente hasta 1.500 millones de m³ a determinados clientes franceses. Además, Gazprom podrá adquirir activos en la estructura empresarial de Gaz France y ésta participar en la explotación de yacimientos rusos.

En el caso de Italia, a la que Gazprom suministra la tercera parte del gas que consume, esta empresa firmó con la italiana Eni un acuerdo de venta directa de gas en noviembre de 2006, además de contratos de suministro a largo plazo. Tales acuerdos, confirmados recientemente, posibilitarán, asimismo, la parti-

posición uniforme de toda la Unión Europea en este ámbito. En cambio, en los países de fuerte dependencia y gran vulnerabilidad, al no existir un alto nivel de intercambios que amortigüe aquélla, el debate en torno a la construcción de una política energética de la UE y sobre una posición común frente a Rusia en esta materia está mucho más presente.

En cualquier caso, la dependencia energética de la UE respecto a Rusia está condicionada por otros tres factores. En primer lugar, por el hecho de que el suministro de gas por parte de Rusia solamente se realiza a través de gasoductos, con lo cual la búsqueda de clientes alternativos por parte de aquélla constituye una tarea larga y compleja que exige la construcción de nuevas redes de gasoductos¹¹³. En segundo lugar, por el hecho de que dicho suministro se realiza en buena parte a través de gasoductos que atraviesan países no miembros de la UE, como Ucrania y Belarús, con los cuales se han generado diversos conflictos en los dos últimos años¹¹⁴. En tercer lugar, por el hecho de que una parte de los suministros proceda de otros países, diferentes de Rusia, pero también aparecidos como consecuencia de la desintegración soviética, destacando los países de la región del Cáucaso y de Asia Central.

cipación de Eni en la explotación de yacimientos rusos. Sobre tales acuerdos y la estrategia de Gazprom de adquirir estructuras gasistas para acceder directamente a los mercados europeos, vid. FINON, D.; LOCATELLI, C. (2006): "L'interdépendance gazière de la Russie et de l'Union européenne. Quel équilibre entre le marché et la géopolitique? *Cahier de Recherche LEPII*, serie EPE, n. 41, p. 10 y ss.

¹¹³ Rusia ha manifestado durante los últimos años su deseo de diversificar sus exportaciones de gas hacia otros mercados, en particular a Estados Unidos y, en especial, a Asia (China, Japón y Corea del Sur). Los mercados asiáticos, y de forma destacada China, hacia donde se han venido anunciando por parte de Rusia la construcción de oleoductos y gasoductos, van a experimentar con toda seguridad un incremento considerable de exportaciones de petróleo y gas ruso en los próximos años.

¹¹⁴ Con Ucrania, cuyo territorio se encuentra entre Rusia y la UE y por el que transitan el 80% de las exportaciones de gas y el 40% de las exportaciones de petróleo rusos con destino a la UE, se desencadenó una crisis en enero de 2006, cuando Gazprom decidió sustituir el precio subvencionado del gas a Ucrania por el precio de mercado mundial a partir del 1 de enero de dicho año. La negativa de Ucrania a aceptar esta nueva medida provocó el cese de suministro a dicho país por parte de Gazprom con el consiguiente perjuicio para varios países europeos. La crisis se superó cuando el Gobierno ucraniano aceptó el 3 de enero un aumento progresivo del precio del gas y una participación de Gazprom tanto en la red de transporte de hidrocarburos ucraniana como en la red de distribución de la electricidad en dicho país. Con Belarús, se desencadenó igualmente una crisis similar un año más tarde, cuando Gazprom anunció que a partir del 1 de enero de 2007 dejaría igualmente de subvencionar el precio del gas suministrado a dicho país para ajustarlo al precio del mercado mundial. Tras las negociaciones pertinentes, ambas partes acordaron aumentar progresivamente el precio del gas, a cambio de una significativa cesión a Gazprom de la mitad del capital de la empresa pública que gestiona la red de gasoductos bielorrusos. Por otra parte, en respuesta al incremento —unilateralmente decidido por el Gobierno bielorruso— de la tasa que paga el petróleo ruso por transitar su territorio, Rusia suspendió durante varios días sus exportaciones de petróleo a través de los oleoductos bielorrusos con destino a la UE, hasta que ambas partes llegaron a un acuerdo el 11 de enero del mismo año que posibilitó el restablecimiento del suministro. Cfr. LOCATELLI, C.: "Gazprom contrainte par son environnement...", op. cit., p. 4 y ss; FINON, D.; LOCATELLI, C.: "L'interdépendance gazière de la Russie...", op. cit., p. 1, 15 y 16.

2. La Carta sobre la Energía de 1994 y los límites del diálogo energético iniciado en el año 2000

La Carta sobre la Energía se firmó en 1994 por todos los miembros de la UE y los países entonces candidatos, así como por todos los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes, además de Japón, Noruega y Suiza, aunque no por Estados Unidos ni Canadá, habiéndose ratificado por la mayor parte de los Estados signatarios con la excepción de Rusia, Belarús y Noruega. Su entrada en vigor se produjo en 1998, habiéndose completado con dos protocolos relativos a la eficacia energética y al tránsito.

El tratado se destina al fomento de la cooperación internacional en el ámbito energético entre los países europeos y otros países industrializados con el fin de desarrollar el potencial energético de los países de Europa Central y Oriental, así como de asegurar el suministro energético a la UE. En este sentido, se incorporan disposiciones relativas a la aplicación de las normas de la OMC en materia de comercio de productos energéticos, a conceder mayor seguridad a las inversiones contra las nacionalizaciones o al tránsito de tales productos y a la solución de diferencias entre las Partes en dicho tratado.

Uno de los principales puntos de divergencia entre la UE y Rusia en materia energética radica precisamente en la negativa de ésta a ratificar dicho tratado ante la insistencia comunitaria, que percibe en dicho instrumento una fuente de mayor seguridad ante la creciente dependencia energética de Rusia. Las razones de ésta para no ratificarlo son de diversa índole y calado. En primer lugar, Rusia alega que se trata de un tratado adoptado en un momento muy diferente al actual, que ya no responde a las necesidades presentes y además que no ha sido firmado por otros productores importantes como Estados Unidos y Canadá, ni ratificado por Noruega, lo que demostraría, en opinión de las autoridades rusas, que la Carta beneficia a los consumidores, pero no a los productores. En segundo lugar, la ratificación de la Carta permitiría una mayor apertura del sector energético ruso a las inversiones extranjeras, lo que para Rusia implicaría el final del monopolio de Gazprom¹¹⁵, siendo, por otra parte, la actitud hostil de Polonia y Ucrania elementos suficientes para rechazar, además, el protocolo sobre el tránsito.

Con el objetivo de dotar de una mayor fluidez los contactos entre ambas Partes en materia energética y reconociendo la mutua dependencia en este ámbito, Rusia y la UE decidieron lanzar el “diálogo energético”, con ocasión de la Cumbre de París celebrada en octubre de 2000. Dicho diálogo, establecido en el marco del Acuerdo de Asociación y Cooperación, se dirige a la creación de una “asociación energética

¹¹⁵ Si el agotamiento de los yacimientos actuales se confirma, parece inevitable algún tipo de compromiso que permitiría una flexibilización del Gobierno ruso en el monopolio de Gazprom sobre la red de gasoductos, a cambio de una mayor participación de las compañías no sólo europeas, sino también americanas, japonesas y chinas en la explotación de los nuevos yacimientos. Cfr. PERRET, Q.: “L’Union Européenne et la Russie”, *op. cit.*, p. 7.

UE-Rusia”, que cubre el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear y que se encamina a analizar todas las cuestiones relacionadas con el sector, incluyendo la racionalización de las infraestructuras de producción y transporte, la seguridad tanto en la oferta como en la demanda, las posibilidades de inversiones europeas y la cooperación para el ahorro de energía¹¹⁶.

El diálogo energético ha producido algunos avances parciales, como la creación de un Consejo permanente de asociación de ministros de energía, cuya primera reunión se celebró en octubre de 2005, contribuyendo de esta forma a dotar al diálogo de una cierta dimensión política e institucional, o la adopción de determinados acuerdos para la determinación de ciertos proyectos de infraestructuras, permitiendo, además, la discusión de temas de interés común, como el comercio de materiales nucleares, la utilización limpia del carbón o los contratos de suministro de largo plazo, así como la adopción de programas piloto¹¹⁷.

Sin embargo, el diálogo ha mostrado sus limitaciones al no trascender, en la mayoría de las ocasiones, de esta fase aproximativa de discusión de los temas, produciéndose los avances más significativos en los acuerdos bilaterales, como ya ha quedado dicho con anterioridad.

3. Las respuestas de la Unión Europea: intensificar la cooperación con Rusia y diversificar las fuentes de abastecimiento

La adopción de tales acuerdos de carácter bilateral entre diversos países miembros de la UE y Rusia constituye la demostración palpable de que a pesar de las múltiples declaraciones y documentos surgidos de las diversas instituciones y órganos, la UE carece de una verdadera política energética y por ello de una voz común que, sin lugar a dudas, le dotaría de una mayor capacidad de maniobra y acción ante sus proveedores energéticos, en particular frente a Rusia¹¹⁸. En cualquier caso, y con el objetivo de realizar el mercado común energético y liberalizar el sector de la electricidad y del gas que propone la Comisión Europea, conviene tener en cuenta la especificidad de determinados sectores, en particular el gasís-

¹¹⁶ Cfr. *Declaración conjunta del Presidente del Consejo Europeo, J. Chirac; el Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, J. Solana; el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, R. Prodi, y el Presidente de la Federación Rusa, V.V. Putin*. París [30 de octubre de 2000] (ref. comunicado de prensa 405, n. 12.779/00. Disponible en <http://ue.eu.int/newsroom/>).

¹¹⁷ En particular, de eficiencia energética en las regiones de Astrakán, Arkángel y Kaliningrado, financiados con cargo al programa TACIS. Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados*. COM (2003) 262 final. Bruselas [13-05-2003], p. 8 y 9.

¹¹⁸ Para un análisis de las insuficientes respuestas europeas frente al desafío energético mundial y, en particular, ruso, cfr. PAILLARD, CH. A. (2006): *Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe?* París-Bruselas: Fondation Robert Schuman, en especial p. 56 y ss.

tico, cuyo suministro, a diferencia del eléctrico, proviene del exterior y presenta un marcado carácter regional.

La Comisión Europea adoptó el Libro Verde sobre una política energética europea, desarrollo sostenible, seguridad del suministro energético y competitividad económica¹¹⁹, cuyos principales objetivos fueron aprobados por el Consejo Europeo en marzo de 2006¹²⁰, adoptando en junio de 2006 una serie de recomendaciones, propuestas conjuntamente por la Comisión y el Alto Representante de la PESC¹²¹. Entre ellas¹²², se destacan la necesaria coherencia entre los aspectos internos y externos de la política energética, así como entre ésta y otras políticas conexas, como las relativas a las relaciones exteriores, comercio, desarrollo, investigación y medio ambiente. Se pone igualmente el acento en que la realización del mercado interior de la energía contribuirá a reforzar la competitividad económica, así como a estimular la inversión y la innovación, repercutiendo en la seguridad del suministro. Ello requiere inversiones importantes para crear las interconexiones necesarias tanto dentro como fuera de la UE, con el fin de asegurar la diversificación de las rutas y de las fuentes de abastecimiento exteriores.

La Comisión destaca, una vez más, la importancia capital de la cooperación energética entre la UE y Rusia para asegurar el suministro energético, dada la previsión de que el porcentaje actual del petróleo y gas ruso que se consumen en la UE pueda aumentar significativamente en los próximos años, en particular el gas. Sin embargo, existe una creciente inquietud por la capacidad de Rusia para satisfacer adecuadamente sus compromisos de abastecimiento a los mercados europeos¹²³, dada la escasa inversión que dedica tanto a la producción como al transporte y la distribución de los productos energéticos, sectores necesitados de ingentes inversiones que Rusia por sí sola no puede asumir¹²⁴, a pesar de lo cual el Gobierno ruso

¹¹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. COM (2006) 105 final. Bruselas, 8-3-2006.

¹²⁰ Consejo Europeo de Bruselas, de 23-24 de marzo de 2006. *Conclusiones de la presidencia*. Doc. 7.775/1/06 REV 1.

¹²¹ Consejo Europeo de Bruselas, de 15-16 de junio de 2006. *Conclusiones de la presidencia*. Doc. 10.633/1/06 REV 1.

¹²² Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006.

¹²³ El Instituto de Política Energética, con sede en Moscú, prevé un déficit gasístico en Rusia y en Europa del orden de 100.000 millones de m³ en relación con la demanda real, a partir de 2010. Occidente en general y la UE en particular dudan de la capacidad de Gazprom para cubrir las necesidades futuras de gas en Europa, dada su política de inversiones. Estas dudas se amparan en hechos constatables, como la falta de inversión suficiente en nuevos yacimientos para contrarrestar la progresiva disminución de producción de sus tres principales yacimientos de gas. Cfr. MILOV, V. (2006): "Le dialogue énergétique UE-Russie: concurrence contre monopoles", en *Russie.Nei.Visions*, n. 13, p.7.

¹²⁴ La Comisión cifra en 735.000 millones de dólares hasta el año 2030 las necesidades de inversión en el sector energético ruso en su conjunto, de los cuales 300.000 millones serían necesarios hasta el año 2020 para cubrir las carencias del sector del gas. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit.

no favorece las inversiones occidentales en su sector energético, como ha quedado patente en los yacimientos de Sajalín-2¹²⁵ y Shokman¹²⁶.

¹²⁵ El proyecto Sajalín-2, que se desarrolla en la isla de Sajalín, en la costa rusa del Pacífico, se basa en un contrato de reparto de producción (PSA) firmado por varias empresas occidentales del sector de hidrocarburos con el Estado ruso en 1994. Este tipo de contratos, que se adoptaban para atraer inversiones internacionales cuando los precios de los hidrocarburos eran bajos y Rusia carecía de recursos financieros suficientes, implicaba que los inversores amortizaban sus costes antes de empezar a repartir beneficios con el Estado ruso. Sin embargo, en el momento presente el Gobierno ruso, fortalecido por los elevados precios y la creciente demanda mundial de hidrocarburos, ha iniciado una política de control nacional de los hidrocarburos y renuncia a concertar nuevos acuerdos PSA al entender que perjudican los intereses del país. De esta forma, y a través del monopolio estatal Gazprom, pretende controlar los proyectos energéticos que se desarrollan en su territorio y recuperar su antigua hegemonía. El proyecto Sajalín-2 comprende la explotación de los yacimientos de Piltun-Astoj y Lunsok, en la plataforma continental de la isla, con reservas de 600 millones de toneladas de petróleo y 700.000 millones de m³ de gas. El proyecto contempla, además, una planta de licuefacción de gas con una producción anual de 9,6 millones de toneladas (la mitad del consumo total de España), un terminal petrolero y un gasoducto que cruzará la isla de norte a sur. Para ejecutar el proyecto, se creó el consorcio Sajalín Energy, del que la empresa Shell tiene el 55%; Mitsui, el 25%, y Mitsubishi, el 20%. El presupuesto era de 12.000 millones de dólares, pero en el año 2005 Shell pidió aumentarlo a 22.000 millones, lo que fue rechazado por Gazprom, que había firmado un protocolo por el que el consorcio ruso obtenía el 25% de las acciones y, a cambio, el grupo angloholandés lograba el 50% del yacimiento de Zapolyarnoe Neocomian en Siberia occidental. Las razones del rechazo por parte del Gobierno ruso, a través de Gazprom, radicaban en el hecho de que las ganancias que Rusia esperaba obtener con este proyecto se postergaban por la naturaleza del contrato PSA anteriormente comentado. Por otra parte, desde agosto de 2005, la Agencia Protectora de la Naturaleza de Rusia inició una larga lista de acusaciones contra el consorcio por daños causados al entorno medioambiental de la isla, valorados inicialmente en 10.000 millones de dólares, pero que podría alcanzar hasta el triple de esta cantidad. Aunque los responsables del consorcio manifestaron su voluntad de subsanar las deficiencias medioambientales, las autoridades rusas han mantenido e incrementado la presión, incluso con la anulación de varias licencias a determinados contratistas del proyecto. Todo ello ha hecho ceder a Shell, que ha anunciado recientemente su disposición a aceptar que Gazprom controle el 50% del proyecto, mientras que el grupo angloholandés se quedaría con un 25%, y las firmas japonesas Mitsui, con un 15%, y Mitsubishi, con un 10%. Cfr. *El País* [12 y 17 de diciembre de 2006]; PAILLARD, CH. A.: "Gazprom: mode d'emploi pour un...", *op. cit.*, p. 15 y 16; MONAGHAN, A. (2006): "Coopération énergétique UE-Russie", en *Eurussia Centre. Revue UE-Russie*, n. 2, p. 29.

¹²⁶ El yacimiento de Shokman, ubicado en la plataforma continental rusa del mar de Barents, es el mayor del mundo, con 3,7 trillones de m³ de gas, y más de 31 millones de toneladas de gas condensado. Aunque en un principio el Gobierno ruso estaba dispuesto a quedarse con un 51% de las acciones del proyecto y entregar el 49% restante a una serie de compañías occidentales (incluso ya se había seleccionado a cinco candidatos: las petroleras norteamericanas ConocoPhillips y Chevron, las noruegas Norsk Hydro y Statoil, y la francesa Total), finalmente Gazprom anunció, en octubre de 2006, que explotaría el yacimiento por sí sola, sin la participación de compañías extranjeras, dando de esta forma un giro radical a la propuesta inicial y confirmando de esta forma la nueva estrategia del Gobierno ruso de controlar los proyectos energéticos que se desarrollan en el país. Gazprom anunció, además, que el destino del gas obtenido en Shokman ya no será Estados Unidos en forma de gas licuado, sino a Europa a través del gasoducto del norte, que unirá directamente el territorio ruso con Alemania bajo el mar Báltico. Las elevadas inversiones necesarias para explotar dicho yacimiento (situado a 600 km de las costas rusas y a 300 m de profundidad), que se calculan entre los 9.500 y los 11.000 millones de euros, no son un obstáculo para Rusia en el momento presente, dados los elevados precios del petróleo que exporta, aunque sí podrían serlo los de carácter técnico, ya que Rusia no tiene experiencia en la extracción de recursos submarinos, habiendo recurrido para la explotación de otros yacimientos previos de esta naturaleza, a empresas extranjeras expertas. Cfr. *El País* [10 de octubre de 2006]; LOCATELLI, C.: "Gazprom contraint par son environnement...", *op. cit.*, p. 3-4; PAILLARD, CH. A.: "Gazprom: mode d'emploi pour un...", *op. cit.*, p. 15-16.

Esta situación, junto con otros factores como el incremento del consumo interior ruso, determina un escenario poco halagüeño para la UE que deberá intensificar la diversificación de sus fuentes de abastecimiento. En efecto, y con independencia de que la Comisión ha sugerido en su propuesta de directrices para la negociación de un nuevo acuerdo con Rusia que la relación energética de la UE con dicho país puede mejorarse, eliminándose los obstáculos todavía existentes al comercio y la inversión, y fomentando la convergencia reguladora, es esencial que los Estados miembros alcancen un consenso sobre los principios que deben regir la futura asociación energética-estratégica con Rusia y que deberán ser tenidos en cuenta en el marco del futuro Acuerdo.

Pero es, asimismo, esencial que al mismo tiempo se intensifique la cooperación energética de la UE con otros terceros países, con el fin de favorecer la seguridad en el abastecimiento diversificando el tipo de energía, el país de origen y el país de tránsito. En efecto, la situación geográfica de la UE es privilegiada, por su singularidad, al estar rodeada por casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos: mar Mediterráneo, mar Negro, mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además del norte de Europa (Noruega). La UE está intensificando su cooperación con todos ellos con el objetivo de crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior¹²⁷. Los instrumentos para alcanzar tales objetivos son diversificados y van desde los acuerdos bilaterales existentes y futuros con países productores de energía y países de tránsito¹²⁸ hasta el refuerzo de la cooperación con otros importantes productores¹²⁹, e incluso consumidores¹³⁰.

La implementación y la supervisión de tales iniciativas deberán apoyarse en la política comercial, de desarrollo, medio ambiente y competencia de la UE. Según la Comisión de las Comunidades Europeas, el objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada¹³¹.

¹²⁷ Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit., p. 5

¹²⁸ Como el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia; el Memorándum de Acuerdo con Ucrania sobre cooperación en materia de energía; los Acuerdos de Asociación con los Países Mediterráneos; los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad; los Memorándums de Acuerdo previstos con Argelia, Azerbaiyán y Kazajistán; la Cooperación energética Euromed; la iniciativa de Bakú y el diálogo en materia de energía CE- Noruega.

¹²⁹ Como la OPEP y los países de América Latina y África, que están incrementando su producción de hidrocarburos.

¹³⁰ Como Estados Unidos, China e India.

¹³¹ Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit., p. 6.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole, al mismo tiempo, una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. Sin embargo, y por lo que respecta al gas, dos riesgos planean sobre la tan necesaria diversificación: en primer lugar, la temida creación de una OPEP del gas, iniciativa impulsada inicialmente por Irán y apoyada por Venezuela en el marco del Foro de Países Exportadores de Gas, que incluye también a Rusia¹³²; en segundo lugar, la posición privilegiada de Rusia para asegurarse el control del suministro de gas de los países de Asia Central a Europa¹³³. La UE debe conjurar ambos peligros con los instrumentos de que dispone, en particular intensificando la cooperación

¹³² El pasado día 9 de abril de 2007, los representantes del Foro de Países Exportadores de Gas, que concentran el 75% de las reservas mundiales, se reunieron en Doha para dar los primeros pasos que podrían derivar en el futuro en la creación de una OPEP del gas. Aunque esta propuesta, que sólo mantenían los ministros de Energía de Irán y Venezuela, no llegó a discutirse formalmente, se creó una comisión de alto nivel que estudiará los mecanismos de fijación de los precios en el mercado internacional y analizará los cambios organizativos a largo plazo, que, eventualmente, podrían transformar el Foro en una nueva OPEP del gas. Las conclusiones de la Comisión se analizarán en la próxima reunión del Foro, a celebrar en 2008 en la ciudad de Moscú. Rusia, que con un 26,7% concentra, junto con Irán (15,3%) y Qatar (14,4%), más de la mitad de las reservas mundiales de gas, ha adoptado una actitud prudente ante esta propuesta, pues si llega a formarse un cártel del gas podría convertirse en su líder, pero a cambio de una confrontación con Occidente y en particular con la UE, que es su principal cliente. Por otra parte, Rusia podría adoptar, en relación con el posible nuevo cártel, la misma posición que mantiene con la OPEP, es decir, la de un mero observador que no asume obligaciones y que mantiene buenas relaciones con todos sus miembros, evitando posibles perjuicios como sería, en el caso del gas, no poder seguir aplicando precios diferenciados o discriminatorios a sus clientes, como hace actualmente. Sin embargo, el proyecto de crear un cártel del gas sirve a Rusia para presionar a sus socios europeos en materia energética y obtener así mejores resultados en su posición negociadora. Cfr. *El País* [1 y 10 de abril de 2007]; PAILLARD, CH. A.: "Gazprom: mode d'emploi pour un...", *op. cit.*, p. 14; FINON, D.; LOCATELLI, C.: "L'interdépendance gazière de la Russie...", *op. cit.*, p. 20.

¹³³ Los presidentes de Rusia, Kazajistán y Turkmenistán adoptaron una Declaración conjunta en la ciudad de Turkmenbashi (principal puerto turcomano del Caspio), el pasado 12 de mayo de 2007, mediante la cual acordaron la construcción de un nuevo gasoducto que transcurrirá por la ribera del mar Caspio, incrementando el volumen de gas exportado a Rusia y que se destina principalmente a los mercados europeos. El trazado del nuevo gasoducto será paralelo al que ya existe actualmente (Asia-Central-Centro, de origen soviético) y tras la firma del acuerdo de cooperación empezarán las obras a mediados del 2008. Las obras se destinarán igualmente a la modernización del gasoducto existente, que, con una capacidad de 50.000 millones de m³ anuales, ya no puede absorber la creciente producción de los países de la región del Caspio y Asia Central. Kazajistán y Turkmenistán, los otros dos países firmantes de la Declaración, tienen larga experiencia en sus negociaciones con Rusia para lograr mejores precios a los hidrocarburos que exportan a dicho país (Turkmenistán logró un aumento significativo del precio del gas durante 2006). Precisamente para lograr una mejor posición negociadora con Rusia, los países centroasiáticos se han planteado vías alternativas a la exportación, entre ellas la construcción de un gasoducto bajo el fondo del mar Caspio que transportaría el gas hasta Bakú, capital de Azerbaiyán, y desde allí a Turquía. Esta ruta alternativa, apoyada por Estados Unidos y la UE, presenta problemas económicos (por su dudosa rentabilidad), ecológicos y jurídicos, ya que el estatus jurídico de dicho mar esta por definir por lo que este proyecto alternativo requeriría el apoyo de todos los Estados ribereños, incluyendo a Rusia e Irán (Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales...*, *op. cit.*, p. 99 y ss). Si finalmente el gasoducto, acordado en la Declaración conjunta de mayo de 2007, es construido a través de territorio ruso, supondrá un éxito para Gazprom, monopolista del transporte del gas centroasiático hacia Europa, y un fracaso para la política de diversificación de fuentes de suministro que intenta desarrollar la UE, pues ayudará a Gazprom a mantener sus niveles de exportación en un momento en que, como ya advertimos, planea la incertidumbre sobre sus posibilidades de satisfacer la creciente demanda de

con todos los países productores en todos los ámbitos en los que la Unión presenta “puntos fuertes”, promoviendo una serie de políticas para estimular las reformas, fomentar la estabilidad y potenciar el desarrollo y la cooperación con tales países, como la iniciativa de Bakú¹³⁴, el programa INOGATE¹³⁵; la cooperación en la construcción de infraestructuras energéticas¹³⁶; la iniciativa Sinergia Mar Negro¹³⁷ o la estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia central¹³⁸.

V. A modo de conclusión: ¿Hacia una redefinición de las relaciones? El nuevo acuerdo UE-Rusia

Sin lugar a dudas, la negociación para la adopción de un nuevo Acuerdo entre la UE y Rusia brinda una magnífica oportunidad para redefinir las relaciones entre

gas, tanto interna como externa, principalmente de la UE. Cfr. *El País* [13 de mayo de 2007]; LOCATELLI, C.: “Gazprom contraint par son environnement...”, *op. cit.*, p. 4 y ss.

¹³⁴ La iniciativa fue adoptada el 13 de noviembre de 2004 en Bakú, con motivo de una Conferencia ministerial sobre la energía de la UE y Azerbaiyán, Armenia, Bulgaria, Georgia, Irán (observador), Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Rumanía, Rusia (observador), Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán. El principal objetivo de esta iniciativa es promover la armonización jurídica en los ámbitos de la energía y el transporte.

¹³⁵ El programa INOGATE (Interstate Oil and Gas To Europe Pipelines) se destina a promover la seguridad del abastecimiento energético a través del desarrollo de programas plurianuales de asistencia técnica. De conformidad con la decisión adoptada en la Conferencia ministerial de Astana, el 30 de noviembre de 2006, el programa está apoyado por la Secretaría para la Cooperación Energética UE-Cuenca del Mar Negro y del Mar Caspio, y sus países vecinos (EU-Black Sea and Caspian Sea Basin and its Neighbouring Countries Energy Cooperation Secretariat).

¹³⁶ La UE colabora, asimismo, con sus socios regionales para reforzar la estabilidad energética en la construcción de nuevas infraestructuras y en la modernización de las ya existentes. En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas está proyectando, en colaboración con sus socios, un nuevo corredor energético en el eje Mar Caspio-Mar Negro, que posibilitará el incremento de las exportaciones de gas desde Asia central hasta la UE. El apoyo de la Unión a este tipo de proyectos puede realizarse a través de la participación en la financiación por medio del Banco Europeo de Inversiones o a través de la financiación de proyectos por los programas comunitarios, en particular las redes transeuropeas.

¹³⁷ La iniciativa Sinergia Mar Negro fue adoptada el 10 de abril de 2007 en el marco de la Política Europea de Vecindad y está destinada a aportar una dimensión regional suplementaria a dicha política. Esta iniciativa, que engloba a los países ribereños del Mar Negro, como Rumanía, Bulgaria, Rusia, Ucrania, Georgia y Turquía, se destina a potenciar la coherencia y la coordinación regional de las actividades de la UE en la zona, en los ámbitos de la seguridad, la energía, los transportes, el medioambiente, el comercio y la pesca, sin crear nuevas instituciones o estructuras administrativas suplementarias. Por otra parte, la Comisión Europea tiene previsto solicitar el estatuto de observador en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, así como organizar reuniones ministeriales conjuntas. Cfr. МИХОВ, М.: “Le rôle fondamental de la sécurité énergétique dans l'action extérieure...”, *op. cit.* p. 8.

¹³⁸ El Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 adoptó, bajo presidencia alemana (país miembro de la UE con mayor presencia en la región), la estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central, cuyo objetivo principal es servir de marco general en una serie de ámbitos como los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno y la democracia, la enseñanza, el desarrollo económico, el comercio y la inversión, la energía y los transportes, las políticas de medio ambiente, las migraciones y el diálogo intercultural. Aunque la nueva estrategia define las prioridades de la UE en toda la región, su aplicación se adaptará a las particularidades y a los resultados específicos de cada país. *Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007. Conclusiones de la presidencia*. Doc. 11.177/07. Bruselas [23 de junio de 2007] (OR.en), p. 12.

ambas Partes, dándoles un renovado impulso que profundice la cooperación ya existente en diferentes ámbitos. Si la UE considera a Rusia un socio estratégico, como así se define en numerosos documentos adoptados, en ocasiones de forma grandilocuente, por las distintas instancias comunitarias, con el cual se comparten valores e intereses comunes e interdependientes, el nuevo Acuerdo debe reflejar esta situación sin complejos. Descartadas otras opciones como la adhesión, u otras fórmulas como la de “todo salvo las instituciones”, y dada la necesidad de superar el *statu quo*, todo parece indicar que la opción más conveniente para ambas Partes es la de transitar hacia una asociación estratégica que, teniendo en cuenta la especificidad de Rusia como vecino, intensifique la cooperación más allá de las estrictas relaciones de vecindad, en una serie de cuestiones, como la energía, la seguridad y la defensa o los asuntos de justicia e interior.

Es cierto que definir un modelo específico para tales relaciones no es tarea sencilla, pero existen ya algunas especificidades en las relaciones bilaterales que pueden marcar el camino a seguir en el futuro. Así, el formato de las cumbres UE-Rusia con la asistencia de todos los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y del presidente de la Federación Rusa; o las diferentes formaciones del Consejo de Asociación Permanente, que permite reunir a los ministros de la UE y de Rusia, así como la participación de Rusia en el Comité Político y de Seguridad y en el Estado Mayor de la UE, constituyen modelos singulares de cooperación que deberían perfeccionarse para lograr una mayor implicación de Rusia, aunque el límite fuera el de respetar, en último término, el principio de autonomía de la Unión, así como el núcleo duro de los derechos reservados a los países miembros.

El futuro marco de relaciones deberá tener en cuenta el desarrollo de los denominados cuatro espacios comunes, pero al mismo tiempo tendrá que intensificar el nivel de cooperación alcanzado hasta el momento con un sentido pragmático y selectivo que supere las contradicciones e insatisfacciones generadas en los últimos años tras los procesos de ampliación de la UE, pero también de la OTAN, hacia el Este. Contradicciones e insatisfacciones generadas igualmente por la falta de un modelo de relación clara y definida por parte de la UE para con Rusia, a la que exige una aproximación de legislaciones por vía de la armonización interna en lo relativo a las cuestiones comerciales, bienes, servicios o inversiones, o por vía de la ratificación de determinados instrumentos en el ámbito de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, de forma semejante a las exigencias requeridas a los candidatos a la adhesión, pero sin que exista tal perspectiva en el caso de Rusia.

Por otra parte, y con el objetivo de desarrollar e intensificar los espacios comunes, se debería tender a crear un verdadero espacio económico común, que, con la óptica de una futura integración de Rusia en la OMC y las reformas económicas y legislativas que de tal integración se derivarían, pudiera conducir a la creación de una zona libre cambio entre la UE y Rusia. En el ámbito del segundo espacio común, se debería tender a la creación de un espacio europeo de libre circulación de personas con la progresiva supresión de la exigencia de visados, lo que favorecería los intercambios y la resolución de cuestiones problemáticas como el tránsito entre

el enclave de Kaliningrado y el resto del territorio ruso. Evidentemente, ello exigiría una mayor cooperación entre Rusia y la UE en materia de protección de fronteras, lucha contra la inmigración ilegal, contra el terrorismo y la criminalidad organizada.

En relación con el tercer espacio común, la cooperación en materia de política exterior y de defensa debería tener como objetivo principal reconocer a Rusia como un socio privilegiado en materia de política exterior y asegurarle un papel destacado en la construcción de la arquitectura europea de seguridad y defensa. En efecto, a pesar de que Rusia participa regularmente en el Comité Político y de Seguridad y en el Estado Mayor de la UE, los avances en este ámbito han sido limitados. La intensificación de la cooperación en este sector, con la creación de una especie de Consejo UE-Rusia, a imagen y semejanza del actual Consejo OTAN-Rusia, podría dar resultados muy positivos, como la participación conjunta en operaciones de pacificación, tal como se discutió por primera vez a principios de febrero de 2007 por la *troika* comunitaria y el Ministro ruso de Asuntos Exteriores en relación con la región secesionista de Transnistria (Moldova), así como la participación conjunta en maniobras militares o la cooperación en materia de armamento, en particular con la Agencia Europea de Armamento.

En cuanto al cuarto espacio común, se deberían desarrollar los intercambios culturales y universitarios, así como intensificar la cooperación científica y técnica. En el primer sector, la adopción de un ambicioso programa europeo en el ámbito de la cultura que incluyera la circulación de artistas, la traducción de libros o la organización de actos culturales conjuntos entre la UE y Rusia, así como de un programa en el ámbito de la educación destinado a fomentar los intercambios de estudiantes y profesores o de reconocimiento de títulos, constituirían, sin duda, factores muy positivos en aras de profundizar las relaciones entre ambas Partes. En el segundo sector, podrían adoptarse programas conjuntos de cooperación científica y técnica en ámbitos como la biotecnología, el cambio climático, la energía nuclear o la genética.

El nuevo Acuerdo, cuya denominación debería ser acorde con el contenido y con una vocación más ambiciosa que el actual, debería constituir el instrumento jurídico adecuado para dar un nuevo impulso a las relaciones UE-Rusia y para alcanzar nuevas cotas de desarrollo e intensificación de la cooperación bilateral en una serie amplia y diversificada de sectores. El nuevo Acuerdo debería igualmente reforzar la cooperación a escala política, así como en ciertos ámbitos específicos como el económico, el energético o el relativo a la seguridad y defensa. Ello implica, asimismo, una renovación del marco institucional para adecuarlo a los nuevos retos que implica la creación de una asociación auténticamente estratégica. Así, mientras que las cumbres UE-Rusia deberían pasar a tener carácter anual, en lugar de semestral, los comités de cooperación y los subcomités de expertos deberían ser igualmente reformados, manteniendo, no obstante, el Consejo de Asociación Permanente en sus diversas formaciones.

Sin embargo, la UE no debe en absoluto renunciar a los valores y principios que forman parte de su patrimonio jurídico común, como el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, que deberían inspirar el nuevo Acuerdo y constar de forma explícita en el mismo. La consecución de los ambiciosos objetivos que aquél debe promover no debe dejar a la Unión Europea indiferente cuando Rusia invoque la “guerra global” contra el terrorismo para ignorar el respeto a los derechos más fundamentales de la persona humana, en particular en el conflicto de Chechenia. La actitud de la UE de mirar hacia otro lado cuando en una parte del territorio de un Estado con el que mantiene una asociación que aspira a ser estratégica, y que además es miembro del Consejo de Europa, se están llevando a cabo tales violaciones, no parece dar resultados muy apreciables hasta el momento presente. El respeto a la integridad territorial rusa y la prioridad de fomentar la estabilidad y unas profundas relaciones de cooperación con nuestro gran vecino del Este, deben ser compatibles con acciones más definidas cuando está en juego la dignidad y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, verdadero patrimonio común de todos los europeos.

La UE no puede abdicar de sus principios y valores profundamente democráticos, ni condicionarlos frente a una creciente dependencia energética rusa ni frente a una profundización de las relaciones económicas y comerciales, por muy deseables que éstas resulten. Sin lugar a dudas, la mejor forma de que estas cuestiones no comprometan la capacidad de actuación de la UE es construir una verdadera política unitaria frente a Rusia, sin que ello menoscabe la necesidad de crear una auténtica asociación estratégica que refleje la interdependencia de las relaciones entre ambas Partes.

Quosquetandem ‘ampliatio’ (...)?¹

Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal

**Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Profesora de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia**

SUMARIO: I. Sobre los requisitos jurídicos para ser socio de tan selecto club. 1. Hay que ser un Estado. 2. Europeo. 3. Y respetar los principios en los que la Unión reposa: A. Para poder entrar. B. Y estar sin sobresaltos. C. Y aun sencillamente para permanecer en él. 4. Principios que son consustanciales a la Unión, tanto internamente como en su vida de relación internacional. A. La cláusula democrática en la práctica reciente de la Unión. B. Las posibles respuestas de la Unión conforme al derecho internacional de la responsabilidad en caso de violación de la cláusula. C. La Cumbre de Viena (2006). 5. El Tratado Constitucional (2004). A. Y los requisitos para formar parte de la Unión. B. Los “valores” de la Unión y su conexión con la acción exterior de la misma. II. Y los que resultan, además, de los Criterios de Copenhague. 1. De Copenhague (1993) y de Madrid (1995). 2. La capacidad de absorción de la Unión. III. Sobre los límites (políticos) de la Unión 1. La sexta ampliación está al caer (...) 2. ¿Es Rusia la frontera? 3. La estrategia sobre la ampliación (noviembre 2006). IV. A modo de conclusión

¹ Los apartados 1 a 4 del bloque I se asignan a Cesáreo Gutiérrez Espada y el apartado 5 del bloque I, así como los bloques II y III, a María José Cervell Hortal. Este artículo revisa y complementa dos trabajos firmados anteriormente por sus coautores (“Límites jurídico-políticos de pertenencia a la Unión”, comunicación presentada en el *Encuentro: los límites de Europa*, organizado por la Academia Europea de Ciencias y Artes-España y celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, el 29 de noviembre de 2006, estando en preparación la publicación de los documentos de trabajo y comunicaciones presentadas; y *El principio democrático en e y la Unión Europea*, ponencia presentada en el III Foro Iberoamericano: *La democracia y los derechos humanos en el espacio eurolatinoamericano*, organizado por el Centro de Estudios de Iberoamérica [CEIB] de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, lunes 4 de diciembre de 2006 y publicado en la revista electrónica iberoamericana *Centro de Estudios de Iberoamérica* [enero-junio 2007], Universidad Rey Juan Carlos, disponible en <http://www.urjc.es/ceib/pdfs/Revistas/REIB%202007%201.pdf>. En el presente estudio, sus autores siguen otra sistemática y formulan nuevas reflexiones sobre los datos en aquellos manejados y sobre los nuevos datos que sucesivamente a la fecha de cierre de los mismos (noviembre 2006) se han producido hasta mayo del presente año de 2007.

I. Sobre los requisitos jurídicos para ser socio de tan selecto ‘club’

“Cualquier estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”, nos recuerda el TUE². Tres son, también, los requisitos exigidos. Hay que ser un *estado*, hay que ser *europeo*, se debe ser, por emplear la terminología del profesor Remiro Brotóns, “virtuoso”³ o, como la Constitución de Cádiz (1812) demandaba de nosotros, “justos y benéficos”.

1. Hay que ser un Estado

Parece correcto entender, interpretado en su sentido corriente⁴, que el término *Estado* que emplea el TUE en su artículo 49 quiere decir Estado soberano, entidad que reúne los elementos constitutivos que el estado tiene para el derecho internacional. Desde este punto de vista, no parece relevante a efectos prácticos el que, como algún autor cree oportuno matizar, los tratados constitutivos de la Unión no exijan *eo nomine*, contrariamente a lo que crean otras organizaciones internacionales, que los candidatos deban ser estados “independientes”⁵; y no parece relevante porque la “independencia” o, como la Convención de Montevideo (1933) dice, la “capacidad para mantener relaciones internacionales” es uno de los elementos constitutivos, ínsitos a él, por tanto, del concepto de “Estado” en el Derecho internacional público⁶.

En consecuencia, la adhesión a la UE de una entidad subestatal no está prevista en los tratados. Cuestión distinta es, por supuesto, que las entidades regionales (y también las locales) de los Estados miembros cuenten con representación directa en algún órgano de la Unión (como el Comité de las Regiones), puedan tener oficinas propias de representación o formen parte de la delegación del Estado en el Consejo de la Unión⁷; cuestión distinta es, también, naturalmente, que una vez pro-

² Artículo 49, párrafo primero.

³ REMIRO BROTONS, A. (2005): *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea*. Academia Europea de Ciencias y Artes, documento de trabajo, p. 1-70 (pp. 31 ss) (según se precisa en su presentación [p. 9], este informe ha sido redactado por el profesor Antonio Remiro Brotóns, y forma parte del proyecto de investigación *Los límites de Europa*, del que es responsable, con la colaboración de P. Andrés Sáenz de Santamaría, R. Riquelme Cortado, L. Pérez-Prat, J. González Vega, B. Fernández Pérez y A. Mazuelos Bellido).

⁴ Según la Convención de Viena, de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados (BOE de 13 de junio de 1980), “un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado (...)” (artículo 31.1).

⁵ Así, MILLÁN MORO, L.: “La pertenencia a la Unión Europea”, en MARIÑO, F. M. (dir.); MOREIRO, C. (coord.) (2006): *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Madrid: IUEIE Francisco de Vitoria-Marcial Pons, pp. 27-61 (p. 36).

⁶ Vid. ad ex. GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1995): *Derecho Internacional Público*. Madrid: Trotta, pp. 83-85 (y la bibliografía citada en ellas).

⁷ Respectivamente, TCE artículos 263-265; STC 165/1994, de 26 de mayo, básicamente f.j. octavo (vid. ad ex. GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1994): “La búsqueda por las comunidades autónomas de su *presencia* directa en y ante las comunidades europeas”, en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, serie D-22,

ducida, por aplicación de las normas constitucionales internas o *de facto*, la secesión de un territorio y su conversión en Estado soberano e independiente, la entidad resultante pueda pretender y conseguir su ingreso como miembro de pleno derecho en la Unión⁸.

La exigencia de la cualidad estatal para formar parte como miembro de la Unión Europea no sólo consta expresamente en los tratados constitutivos, como hemos visto, sino que se deduce con meridiana claridad de la práctica interna de la propia Unión: cuando Bélgica, al firmar el Tratado de Ámsterdam (1997), declaró que su firma “compromete, asimismo, a la comunidad francesa, a la comunidad flamenca, a la comunidad germanófona, a la región valona, a la región flamenca y a la región de Bruselas capital”, los demás estados miembros forzaron al Gobierno belga a añadir expresamente que:

Será el Reino de Bélgica como tal el que en todos los casos quedará comprometido para la totalidad de su territorio por las disposiciones del Tratado de Ámsterdam, y únicamente a dicho reino, como tal, corresponderá la total responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones contraídas en dicho tratado.

Figura incluso en el Acta de firma (Luxemburgo, 22 de octubre de 1997) la precesión de que “los plenipotenciarios de los demás estados signatarios tomaron nota de dicha declaración”⁹.

Y el Tribunal de Justicia de la Unión ha afirmado con toda rotundidad:

(...) se deduce de la economía general de los tratados que la noción de Estado miembro (...) sólo se refiere a las autoridades gubernamentales de los estados miembros de la Comunidad y no puede extenderse a los gobiernos de las regiones o de las comunidades autónomas, cualesquiera que sean las competencias que se les reconozcan¹⁰.

octubre, pp. 169-288 [pp. 215-224]; *id.*: “Las oficinas autonómicas y la STC 165/1994 de 26 de mayo”, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 127-128 [agosto-septiembre], 1995, p. 9-17); MARTÍN Y PÉREZ DE NANCCLARES, J. (2005): “Comunidades autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación de las comunidades Autónomas en el proceso de decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22 (2005) [septiembre-diciembre], pp. 759-802.

⁸ Como, respectivamente, será el caso de Montenegro (2006) respecto del Estado Unificado de Serbia y Montenegro y lo ha sido de Eslovenia respecto de la antigua Yugoslavia (como lo será, posiblemente, asimismo, de Croacia, Bosnia-Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia y, acaso, y cada vez con más certeza, parece, del mismo Kosovo). *Vid.* BERMEJO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2007): *La disolución de Yugoslavia*. Pamplona: EUNSA, pp. 213-266.

⁹ Acta de firma del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el TUE, los tratados constitutivos de las CCEE y determinados actos conexos (97/C 340/04), DOUE, n. C 340, de 10 de noviembre de 1997, p. 307.

¹⁰ Auto de 21 de marzo de 1997, asunto C-95/97, Region Wallonne c. Comisión, *Recueil* I-1789.

2. Europeo

Una interpretación corriente del término *européo* utilizado por el artículo 49.1 del TUE nos lleva a entender que la Unión contempla el ingreso en su sistema únicamente de los estados que se encuentran geográficamente en Europa¹¹. No es que esta conclusión alivie de todas las dudas, pues de inmediato surgiría la de “qué es” y “hasta donde” llega Europa, pero sí nos aclara alguna: la pertenencia a la Unión depende de un *prius* que se basa en un criterio geográfico, estar en Europa. Las consecuencias son, asimismo, al menos en muchos aspectos, claras: los Estados que no tienen su territorio en el viejo continente (¿todo? ¿basta una parte? ¿de cuántos kilómetros?) no pueden formar parte de la Unión. ¿No fue acaso este el argumento utilizado para rechazar, cortésmente, sí¹², la candidatura de Marruecos en 1987?

Volveremos, en todo caso, más tarde sobre esta cuestión. Pues tantas veces se ha relativizado y tanto el criterio geográfico que uno empieza a pensar si es razonable articular sobre él la pertenencia a la Unión¹³.

3. Y respetar los principios en los que la Unión reposa

A. Para poder entrar

El artículo 49.1 del TUE exige a los estados europeos que pretendan formar parte de la Unión que respeten los principios en los que se basa, esto es, los de “libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los estados miembros” (artículo 6.1). Ya en los años sesenta, y respecto de la solicitud de ingreso que formulara el gobierno español, se exigió, en una interpretación de conjunto de los tratados y de su objeto y fin, que todo Estado miembro debía respetar el pluralismo democrático, el imperio del derecho y los derechos fundamentales del ser humanos; las Actas de Adhesión de Grecia (1979) y de España y Portugal (1985) se hicieron eco de este requisito; el TUE (1992) incluyó formalmente la exigencia genérica de que los estados miembros de la Unión tuviesen gobiernos basados en principios democráticos y una declaración general sobre el respeto a los derechos humanos, y, finalmente, el Tratado de Ámsterdam (1997) precisó las condiciones generales sobre el régimen político del gobierno de los estados que integran la Unión en el sentido que puede leerse en el mencionado art. 6.1.

¹¹ Por ejemplo, A. Mangas sostiene: “El Estado candidato ha de ser *européo*, es decir, lo que comúnmente se entiende en geografía y en la geopolítica por *Europa*” (MANGAS MARTÍN, A.; LIÑAN NOGUERA, D. (2006): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos [reimpr. de la 5ª edición], p. 84).

¹² El adverbio es de ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-constitucional con textos y documentos. II: génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Tecnos, p. 345.

¹³ Vid. *infra* pp. 90 ss.

La *virtud* que deben demostrar los estados europeos que pretendan ingresar en la Unión con el respeto de esos principios es objeto de una primera apreciación antes de que el Consejo decida iniciar o no negociaciones, como el caso de Croacia revela¹⁴, y prosigue a lo largo de éstas¹⁵: por ejemplo, la Comisión ha propuesto congelar ocho de los treinta y cinco capítulos en los que se dividen las negociaciones de adhesión con Turquía iniciadas ya hace meses para forzar a este país al cumplimiento pleno del Protocolo de Ankara que le compromete a normalizar su relación comercial con todos los miembros de la Unión, Chipre incluido, entendiendo que la oferta turca de abrir uno de sus puertos a los buques chipriotas es claramente insuficiente; el primer ministro de Finlandia, Estado que ejerce en el momento la presidencia de la Unión, consideraba el viernes 8 de diciembre de 2006 que la mencionada propuesta de la Comisión constituye “una buena base” para la decisión final que adopte la Unión Europea¹⁶. Finalmente, el lunes 11 el Consejo de la Unión adoptaba, tras intensas negociaciones y como fórmula de compromiso, la propuesta de la Comisión antes referida; se optó así por no ir tan lejos como propugnaron Chipre y Grecia, firmemente apoyados por Austria y Francia (suspender hasta 17 de los 35 capítulos), pero sí más allá de la tesis de España, Reino Unido, Suecia, Italia, Polonia, Estonia y Lituania, que consideraban que la suspensión debería afectar únicamente a los tres capítulos relacionados con el Protocolo de Ankara (unión aduanera, transportes y libre circulación de mercancía)¹⁷.

¹⁴ Por ejemplo, la Comisión ha propuesto un marco de negociación para y antes del inicio de las negociaciones con Croacia, en el que, entre otros factores, se incluye la advertencia de que ella misma recomendará la suspensión de las negociaciones si dicho país viola grave y persistentemente los principios de libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho (GIRÓN LARRUCEA, J. A. (2004): “Crónica de la ampliación. El informe estratégico de la Comisión de octubre de 2004 sobre el proceso de negociación con Bulgaria, Rumanía y Croacia y respecto de la apertura de negociaciones para la adhesión de Turquía”, en *Anuario de Derecho Europeo*, 4, p. 211-220 [p. 214, letra c]).

¹⁵ Puede citarse, en este sentido, la importante evolución que en su derecho y práctica política debieron llevar a cabo los diez estados que ingresaron en la Unión el 1 de mayo de 2004 desde 1998 cuando comenzaron sus negociaciones hasta abril del 2003, en que se firmó en Atenas el Acuerdo de Adhesión. *Vid. ad ex.* ZAPATER DUQUE, E.: “La Unión Europea como comunidad de valores: principios políticos y mecanismos de control”, en el trabajo merecedor del III Premio Francisco Javier de Landaburu *El reto de la ampliación de la Unión Europea. ¿Un nuevo diseño jurídico e institucional?*, por S. Beltrán, F. Esteve. M. Pi y E. Zapater, publicado en *Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*. Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005, p. 25-122 (p. 31 ss).

¹⁶ Diario *La Razón* (sábado 9 de diciembre de 2006), p. 24. El Protocolo de Ankara fue firmado por la Unión Europea y Turquía en septiembre de 2005, con la pretensión, por parte de la Unión, de que sirviese de reconocimiento implícito por Turquía de Chipre mediante un acuerdo que regulara las comunicaciones de transporte entre el país candidato y el ya Estado miembro; Turquía firmó, pero no sin precisar, acto seguido, que su firma no implicaba reconocimiento alguno del Estado chipriota (<http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/congela/negociac...>, 12/12/2006, p. 1).

¹⁷ Además de estos tres, se han congelado las negociaciones en cinco capítulos más: derecho de establecimiento y libre circulación de servicios, servicios financieros, agricultura y desarrollo rural, pesca y relaciones exteriores ([http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents\(vko...](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents(vko...); también <http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/congela/negociaci...>, 12/12/2006, p. 1-2). El último Informe de la Comisión sobre los progresos de Turquía no ha sido tan devastador como el anterior, pero tampoco tranquilizador, pues serias dudas persisten sobre la libertad de expresión, la independencia del poder judicial y la interferencia militar en la vida política (véase CHISLETT; W.: “El Informe de la UE sobre

La solicitud de adhesión debe dirigirse al Consejo, que solicita un dictamen a la Comisión. Recibido éste, el Consejo es el que debe decidir, por unanimidad, el inicio de las negociaciones.

Estas suelen ser complejas y en ellas, dado que los candidatos tienen que asumir el acervo comunitario, más que del contenido, de lo que se trata es de concretar los *plazos* en los que deben incorporarse plenamente al funcionamiento de la Unión, con sus derechos y obligaciones, y, asimismo, las *modalidades* a través de las cuales lo harán; naturalmente se recogerán si ha lugar las eventuales excepciones y/o regímenes especiales. Así, por ejemplo, el Tratado de Adhesión firmado en Atenas el 16 de abril de 2003 con los diez nuevos socios permitía a los estados miembros de la Unión restringir durante un período de siete años la entrada de mano de obra procedente de dichos estados, decisión revisable a los dos años (esto es, el 1 de mayo de 2006); dichas restricciones fueron establecidas en mayo de 2004 por doce de los quince miembros (no Irlanda, Reino Unido y Suecia), respecto a los trabajadores procedentes de los ocho nuevos estados centroeuropeos, tres de los cuales, a su vez (Hungría, Polonia y Eslovenia), hicieron lo propio. Algo sorprendente, el Informe de la Comisión publicado el 8 de febrero de 2006 revela que la movilidad de los trabajadores en los tres países que no impusieron restricciones ha tenido un impacto positivo en sus resultados económicos; de ahí que el comisario para Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades recomienda que los Estados miembros que deben el 1 de mayo de 2006 proceder, en su caso, a la prórroga de las restricciones que impusieron lo piensen bien (...) ¹⁸. Aunque algunos gobiernos han seguido dicha recomendación ¹⁹, no todos los miembros, sin embargo, están por la labor, pues Dinamarca, Francia, Grecia y los Países Bajos dudan, y Austria, Bélgica y, sobre todo, Alemania parecen tener cada vez más claro que las restricciones se mantendrán ²⁰; incluso Estados que no hicieron uso de la posibilidad de imponer las citadas restricciones con motivo de la ampliación de mayo de 2004, sí lo harán respecto de la ampliación que viene (Bulgaria y Rumanía en 2007), caso del Reino Unido, que ha anunciado su decisión de limitar la entrada a los nacionales búlgaros

los progresos realizados por Turquía para su adhesión: mucho camino por recorrer”, ARI, Real Instituto Elcano, n° 12, 2007.

¹⁸ “Communication de la Commission al Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions”, en *Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003 (période du 1er mai 2004 au 30 avril 2006)*, Bruselas, COM (2006); y IP/06/130, Bruselas (8 de febrero de 2006).

¹⁹ El español, por ejemplo, ha decidido no prorrogar las restricciones a los trabajadores procedentes, por el momento al menos, de Polonia (ABC, martes 7 de marzo de 2006, p. 18).

²⁰ Alemania en particular. Claro que este país, que tiene en el territorio de la antigua República Democrática, zona geográfica ésta contigua a los estados del este de Europa y nuevos miembros de la Unión (Polonia vga.), una tasa de paro que supera el 20% de la población activa (frente al 8 en la parte correspondiente a la antigua República Federal), teme mucho que la tasa se dispare. El Ministerio de Trabajo alemán confirmó, a finales de marzo de 2006, que las restricciones impuestas por su Gobierno a la libre circulación de trabajadores de los ocho nuevos miembros del este y centro de Europa se mantendrán hasta el 30 de abril de 2009 y aún, posiblemente, hasta agotar el período transitorio permitido, esto es, hasta el 2011 (*El Mundo* [viernes 24 de marzo de 2006], Economía, p. 45).

y rumanos tras la avalancha de inmigrantes sufrida con el ingreso de los diez nuevos miembros²¹, lo que, por lo demás, y aprovechando que el Pisurgra pasa por Valladolid, ha hecho igualmente España²².

Finalizadas las negociaciones, éstas se plasman en un acuerdo entre los estados miembros de la Unión y el/los candidatos con su acta aneja (el Acta de Adhesión), documento que amén de las modalidades y plazos en las que la adhesión habrá de efectuarse incluye las adaptaciones que debe sufrir el derecho primario a fin de acoger en las instituciones al nuevo miembro.

Las negociaciones que han desembocado en la quinta ampliación, la más numerosa y heterogénea de todas hasta ahora, han enriquecido de algún modo el procedimiento establecido: los avances de las mismas se han venido contrastando, año por año, y respecto de cada uno de los diez candidatos, mediante un informe de la Comisión, así como, por decisión del Consejo Europeo de Luxemburgo (1997), por la celebración de una conferencia a veintiocho (los quince más los trece candidatos incluida Turquía para intercambiar puntos de vista sobre el estado de la cuestión²³. Pero sobre todo la última ampliación ha venido marcada, en cuanto al procedimiento de adhesión se refiere, por el establecimiento de un “mecanismo” de ayuda y asistencia de la Unión al candidato en los planos económico, técnico e institucional con el objetivo, dada la enorme distancia, en particular económica e institucional, entre los Estados ya miembros y los candidatos, de facilitar la incorporación de estos; la denominada “estrategia de preadhesión” (Consejos Europeos de Essen en 1994 y de Luxemburgo de 1997) se ha concretado en la concertación con cada uno de los aspirantes de un acuerdo de asociación (acuerdos europeos)²⁴.

Cerrado el acuerdo de adhesión, el Consejo solicita del Parlamento Europeo su dictamen conforme, que éste aprobará, en su caso, por mayoría de los miembros que lo componen (esto es, por mayoría absoluta).

Esta fase interna, por decirlo así, en el seno de la Unión no cierra el proceso. Como el Acta de Adhesión supone, en definitiva, una revisión de los tratados constitutivos, los Estados miembros (y los candidatos también) tienen que proceder a la ratificación de dicho acuerdo en virtud de sus respectivas normas constitucionales. En el caso de España, el procedimiento constitucional es el que marca el artículo 93 de la norma fundamental, esto es, el Gobierno debe proceder a la ratificación del

²¹ Diario *El País* (25 de octubre de 2006). Se calcula que entraron más de 600.000 trabajadores en dos años, veinte veces más de los previstos por el Gobierno británico.

²² Por un periodo de dos años, según lo publicado por la prensa del día 31 de octubre de 2006.

²³ Sobre este y otros acuerdos de la importantísima reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en la capital luxemburguesa, *vid.* CALDUCH CERVERA, R. (2003): “Efectos políticos, sociales y económicos de la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, p. 261-294 (p. 273-275).

²⁴ Vid. MILLÁN MORO, L.: “La pertenencia...”, *cit.* (nota 5), p. 52-58; véase, asimismo, *infra* pp 87 ss.

Acuerdo de Adhesión sólo después de haber obtenido la autorización de las Cortes Generales, en particular mediante una ley orgánica de autorización.

Repárese, en fin, que todos y cada uno de los Estados miembros tienen en su mano un derecho de veto sobre la incorporación de un nuevo miembro; y en dos momentos procesales, además, uno a la hora de autorizar o no el inicio de negociaciones y otro a la hora de proceder a ratificar o no el Acuerdo de adhesión. Repárese también en que el Parlamento Europeo goza igualmente de un derecho de veto. ¿Es razonable, teniendo en cuenta particularmente la necesidad de un dictamen conforme parlamentario, seguir condicionando la entrada en el club a que todos y cada uno de sus ya numerosos socios estén de acuerdo? ¿No bastaría una mayoría reforzada?

No, no lo va a tener fácil, Turquía²⁵, y, de hecho, cada vez son más quienes propugnan no una integración en la Unión, sino una asociación privilegiada, pese a que desde el seno de la misma ya se ha avisado de las negativas consecuencias de esta opción, que reduciría el incentivo para llevar a cabo las reformas políticas pendientes en el país y, sin duda, provocaría reacciones de rechazo en gran parte de la sociedad turca. La cuestión que, quizás, debamos plantearnos es la siguiente: ¿nos interesa una Turquía en la Unión y, por tanto, aliada e, incluso, por qué no decirlo así, controlada, o una Turquía fuera de ella?

B. Y estar sin sobresaltos

El Tratado de Ámsterdam (1997), decidida ya la ampliación de la Unión Europea a los estados del centro y este de Europa, introdujo en el TUE una nueva disposición que regulaba la imposición de sanciones a aquellos estados miembros culpables de violar “grave y persistentemente” los principios o valores en los que la Unión reposa (artículo 7 del TUE). El temor a la recaída de algunos de los nuevos miembros en vicios del pasado²⁶, que no se había sentido con las adhesiones de Grecia o de España y Portugal, aconsejó el establecimiento del sistema, que el Tratado de Niza (2001) retocó.

²⁵ Sobre todo, a la vista de la consolidación en el poder del AKP, partido considerado islamista y que no casa del todo con las exigencias de respeto absoluto a los principios de la Unión. El 25 de abril de 2006 se hacía pública la candidatura del actual ministro de Asuntos Exteriores, perteneciente a ese partido, a la Jefatura del Estado, candidatura que, a buen seguro, por la mayoría que tiene en la Cámara, se consolidará, con lo que los tres grandes poderes del país (jefe de Gobierno, portavoz del Parlamento y jefe de Estado) estarían ya en manos del AKP (véase la prensa de esa fecha). El AKP defiende opciones tan rechazadas en Europa como las escuelas coránicas o el levantamiento de la prohibición del velo que existe actualmente en las universidades turcas).

²⁶ Estados del centro y este de Europa, que habían vivido casi medio siglo de régimen político autoritario y se manifestaban, aún en esa época, como “todavía inestables democracias” (LASO PÉREZ, J. [2004]: “La intervención democrática en la Unión Europea después del asunto austriaco y la reforma del Tratado de Niza”, en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n. 78 [marzo], suplemento, p. 45-59, p. 52); *vid.* MONJAL, P.Y. (1998): “Le Traité d’Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l’Union”, en *Révue du Marché Unique Européen*, n. 3, pp. 69-70, 83.

El mecanismo establecido gira en torno a la eventual “violación grave y persistente” de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y Estado de Derecho²⁷: *grave* no basta, debiendo ser también *continuada*, con lo que el TUE reúne las exigencias que habían previsto la Carta de Naciones Unidas (1945) para justificar la expulsión de uno de sus estados miembros²⁸ y por el Estatuto del Consejo de Europa para su suspensión, retirada o expulsión²⁹.

El procedimiento a seguir para su aplicación reposa en dos fases: constatación, primero, del pecado, para después la imposición de la penitencia:

- El Consejo de la Unión, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, debe, por unanimidad, sin que pueda participar en la decisión naturalmente el imputado³⁰, constatar que, en efecto, tal o cual Estado ha violado de manera grave y persistente los principios apuntados en el artículo 6.1 del TUE³¹. Antes de tomar su decisión, el Consejo requiere el dictamen conforme al PE, que éste debe aprobar por dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo integran³². El mecanismo se dispara a iniciativa de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión. Tanto en un caso como en otro, la petición debe motivarse, incluyendo tanto el razonamiento jurídico como los supuestos de hecho que identifiquen de forma razonable la violación cometida. En la CIG (2000) de Niza, Bélgica propuso rebajar a la mayoría cualificada la unanimidad que el artículo 7.1 del TUE requería para la constatación de la existencia de una violación grave y persistente. Se rechazó, justificándose la negativa en la importancia política y repercusión constitucional que tal declaración implicaba³³.
- Constatada la violación, el Consejo, por mayoría cualificada, “podrá decidir (...) que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluso los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo”³⁴; en dicha votación, naturalmente, no interviene el Estado implicado, guardando la

²⁷ TUE, artículo 6.

²⁸ “Todo miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los principios contenidos en esta carta podrá ser expulsado (...)” (art. 6, BOE de 16 y 28 de noviembre de 1990) (la cursiva es nuestra).

²⁹ “El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse (...) Si no se atiende dicha invitación (...)” (artículo 8) (BOE de 1 de marzo de 1978 y 14 de marzo de 1981).

³⁰ TUE, artículo 7.2 y 7.4.

³¹ Sin que se razone el porqué, se ha sostenido que para entender cometida esa violación “debe afectar al menos a dos de los cuatro principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y Estado de Derecho” (ANTÓN, F.: “Commentaire article 7”, en *Commentaires Article par Article des Traités UE et CE*, párrafo 4, dirigidos por Ph. Lèger, Helning & Lichtenhahn-Dalloz-Bruylant, Bâle-París-Bruselas, 2000, p. 28).

³² TUE, artículo 7.2 y 7.6.

³³ CONFER 4739, de 2 de mayo de 2000.

³⁴ TUE, artículo 7.3; TCE, artículo 309.2.

mayoría cualificada requerida la misma proporción de votos ponderados que en el TCE³⁵. Posteriormente, y por la misma mayoría, el Consejo puede modificar o revocar las medidas adoptadas³⁶. Pese a tener suspendidos sus derechos, el Estado miembro tendrá que seguir cumpliendo las obligaciones contraídas para con la Unión, así como el deber de respetar los derechos que su ordenamiento jurídico atribuye a sus nacionales³⁷. Llama la atención en el mecanismo sancionador previsto, y no poco, que no se haya otorgado al Parlamento Europeo papel alguno, ni siquiera por la vía de su mero dictamen consultivo, en la imposición de las sanciones ni en su modificación o revocación.

La previsión de un sistema así, que se creía de difícil aplicación práctica, pronto reveló su conveniencia y aun su insuficiencia. Cuando a raíz de las elecciones generales celebradas el 3 de octubre de 1999, el Partido de la Libertad (FPÖ) formó gobierno en coalición con el Partido Popular (demócrata-cristiano) se planteó un serio problema. El denominado Partido de la Libertad mantenía posiciones radicales y xenóforas, con manifestaciones por lo menos ambiguas a cargo de sus dirigentes, en particular de su líder Jörg Haider, respecto del genocidio judío en la Alemania nazi, así como un comportamiento político de confrontación y radicalismo³⁸.

Ante la imposible aplicación, en esta fase de la situación, del sistema previsto en el artículo 7 del TUE, pues no se había producido aún una violación grave y persistente de los principios básicos de la Unión, los otros catorce miembros, tras una serie de rápidos contactos, sus jefes de Estado o de Gobierno adoptaron una posición común, la Declaración de 31 de enero de 2000, que hizo pública la Presidencia del Consejo, aunque al margen de sus funciones institucionales³⁹, y que abrió la adopción de sanciones unilaterales por parte de los catorce contra Austria y la congelación de sus relaciones diplomáticas con ese país. La tensión fue importante, llegando a su cenit con el anuncio por el gobierno austriaco de su intención de convocar un referéndum respecto de su situación en la Unión si no se solucionaba el tema de las sanciones, así como por la instrumentalización que hizo el caso al presentarlo ante la opinión pública como una injerencia que amenazaba en su conjunto el estatuto de los estados más pequeños de la Unión⁴⁰. Los catorce decidieron solicitar de tres personalidades la emisión de un informe sobre el problema.

³⁵ TUE, artículo 7.5 párrafo primero; TCE, artículo 309.4, párrafo primero.

³⁶ TUE, artículo 7.4; TCE artículo 309.3.

³⁷ TUE, artículo 7.3 párrafo segundo; TCE, artículo 309.2, párrafo segundo.

³⁸ *Vid. ad ex.* WIMMER, R. (2000): "A discussion on rhetoric", en *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 3, n. 1, p. 127-132.

³⁹ Esto explica que no se encuentre referencia alguna a dicha declaración en los documentos oficiales de la Comunidad (puede verse en VIGNES, D. (2000): "L'Autriche...? Hélas, c'était indispensable", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, p. 146.

⁴⁰ *Vid. ad ex.* HUMMER, W. (2000): "The end of European Union sanctions against Austria. ¿A precedent for new sanctions procedure?", en *The European Legal Forum*, n. 2, p. 77-83 (p. 768 ss).

El Informe de los Tres Sabios recomendó levantar las sanciones, pero también establecer en el seno del sistema comunitario mecanismos institucionales capaces de supervisar la situación de los valores europeos en los estados miembros, proponiendo en concreto la creación de una Oficina de Derechos Humanos en el Consejo, un comisario europeo responsable de cuestiones relacionadas con los derechos humanos y el refuerzo del Observatorio Europeo de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia, a fin de convertirlo en una Agencia de Derechos Humanos de la Unión Europea⁴¹. Si estas propuestas no prosperaron, sí lo hizo la de establecer en el marco del artículo 7 del TUE un mecanismo preventivo susceptible de aplicarse desde un primer momento en situaciones análogas a las que tuvieron lugar en el caso de Austria⁴², país, por cierto, en cuyo gobierno siguieron sentándose varios ministros del Partido de la Libertad; de hecho, hasta principios del mes de abril de 2005 el FPÖ seguía siendo socio en el ejecutivo del Partido Popular, pero el 5 del citado mes el canciller austriaco aceptó que un nuevo partido, creado por el mismo Jörg Haider, que fue líder del FPÖ, la Alianza por el Futuro de Austria (BZÖ), sustituyera en el Gobierno a éste⁴³.

A propuesta motivada de una tercera parte de los Estados miembros, de la Comisión o del Parlamento Europeo, el Consejo puede constatar, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, y previo dictamen conforme del Parlamento, “la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6”, y “dirigirle [en tal caso] recomendaciones adecuadas⁴⁴”. El Consejo comprobará periódicamente si los motivos que le llevaron a declarar la existencia de dicho “riesgo” siguen siendo válidos.

Obsérvese que la constatación de un “riesgo” sólo se refiere al riesgo de violación “grave”, no exigiéndose la nota de la “persistencia” presente en el régimen sancionador antes expuesto; parece lógico, en tanto en cuanto únicamente se plantea la existencia de una situación de riesgo, sin que sea necesario la comisión de violación alguna por lo que tampoco es posible persistencia o reiteración (...) Repárese también en que para la constatación del “riesgo”, y a diferencia de la relativa a la comisión de una violación grave, el Consejo decide por mayoría cualificada de cuatro quintos, no por unanimidad; se ha justificado este diferente trato con la idea de que la imposición de sanciones, una vez demostrada la violación cometida, modifica la

⁴¹ Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, aprobado en París el 8 de septiembre de 2000, apartados 115-116, 119 (su texto puede consultarse en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 8 [2000], julio-diciembre, p. 775-814).

⁴² Informe *cit.*, párrafo 117.

⁴³ El BZÖ es fruto de las divisiones internas del FPÖ, que se ha “vaciado” en beneficio de la nueva formación política: diecisiete de los dieciocho representantes de este último en la Cámara Baja (*National rat*) y los tres ministros con los que seguía contando en el Gobierno del Estado se han “fugado” al BZÖ (www.abc.es, del miércoles 6 de abril de 2005).

⁴⁴ TUE, artículo 7.1.

situación del Estado afectado en la Unión, mientras que la constatación del “riesgo” no la altera continuando dicho Estado con todos sus derechos⁴⁵.

Según el TUE, antes de proceder a constatar si existe o no “riesgo” de una violación grave, el Consejo no sólo tiene que oír al Estado afectado, sino que “podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro⁴⁶”. Esta disposición ha merecido opiniones doctrinales divergentes: para unos, el sistema “no es (...) satisfactorio, ya que parece destilar cierta desconfianza en las instituciones de la Unión, en particular en el Parlamento Europeo (...)”⁴⁷; para otros, se trata de una “mejora sustancial⁴⁸”, “puede aportar mayores garantías de objetividad e imparcialidad⁴⁹” o “fortalece la capacidad de la Unión para garantizar el respeto de la homogeneidad constitucional de los estados miembros⁵⁰”. En la medida en que el recurso a estas personalidades es facultativo, no veo por qué merece crítica la posibilidad de acceder a un mecanismo exterior de esta naturaleza que pueden en ciertos supuestos ser de extrema utilidad para evitar tensiones en el seno de la Unión.

Es conveniente precisar, una vez comprobado que el respeto de los valores sobre los que la Unión se basa por parte de sus estados miembros es objeto de un doble mecanismo de protección, el “preventivo” y el “sancionador”, que para pasar a la imposición de sanciones no es preciso agotar primero el sistema de prevención, por lo que ante una situación grave y urgente podría la Unión recurrir directamente a la aplicación de los párrafos 2 y siguientes del artículo 7 del TUE.

El Tratado de Niza (2001), añadido al artículo 46 del TUE su letra e), por la que otorga al Tribunal de Justicia competencia para controlar la correcta aplicación de las “disposiciones exclusivamente procedimentales” del sistema establecido.

Esto es, a petición del Estado miembro de que se trate y en el plazo de un mes desde la constatación por el Consejo del “riesgo” o de la “violación” cometida puede recurrirse ante la Corte el eventual incumplimiento por éste de las disposiciones procesales que enmarcan el mecanismo. En su caso, el Tribunal podrá exigir que se subsanen determinados vicios procesales, como una insuficiente motivación, o incluso declarar nula la decisión del Consejo si es que se incurre en vicios graves de forma (como no haber solicitado el dictamen preceptivo del Parlamento Europeo o no haber esperado a su recepción y conocimiento...).

⁴⁵ LASO PÉREZ, J.: “La intervención...”, *cit.* (nota 26), p. 58.

⁴⁶ Artículo 7.1.

⁴⁷ LIÑÁN NOGUERAS, D. J., p. 576 (MANGAS, A.; LIÑÁN, D.: *Instituciones...*, *cit. supra* nota 11).

⁴⁸ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2003): “Los derechos humanos en la UE: mucho más que una cuestión retórica o doctrinal”, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 218 [marzo], p. 49-62 (p. 59).

⁴⁹ CORTÉS HERRERA, R.: “El juego de la cláusula democrática en relación con la condición de miembro de la Unión Europea: ¿Verdadero compromiso o exigencia de lo políticamente correcto?”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas...*, *cit.* (nota 23), p. 107-114 (p. 113).

⁵⁰ LASO PÉREZ, J.: “La intervención...”, *cit.* (nota 26), p. 45.

Se trata, en definitiva, aunque no se explicita así en los tratados, de un recurso de anulación específico exclusivamente para el control de normas de naturaleza procesal. El Tribunal no podrá, en modo alguno, controlar la valoración política de la situación, que corresponde en exclusiva al Consejo y al Parlamento.

Un sistema este, decíamos, que se creía de difícil aplicación práctica. ¡Ojalá sólo siga siendo así! El comisario de Justicia e Interior, Franco Frattini, ha recordado a quien pueda interesar que la política exterior de los estados miembros de la Unión con amigos y aliados debe ser respetuosa de los principios que inspiran la Unión; en román paladino, que si algún Estado miembro mantiene pequeños Guantánamos de la CIA de Estados Unidos en el interior de sus fronteras y permite el uso a tal efecto de sus aeropuertos, él no dudará en solicitar del Consejo la imposición de sanciones, incluida la suspensión del derecho de voto en dicho órgano del Estado miembro en cuestión⁵¹.

Desgraciadamente, es el PE el único que, hasta la fecha, se ha mostrado realmente comprometido con el artículo 6 del TUE: mediante resolución de 12 de junio de 2006, solicitaba al Gobierno de Estados Unidos el “cierre” del Centro de Detención de Guantánamo (en Cuba) y un trato a los prisioneros conforme con el Derecho internacional humanitario, así como el enjuiciamiento de los culpables por un tribunal competente, independiente e imparcial o por un tribunal internacional⁵². El 30 de enero de 2007 se hacía público un informe sobre la presunta utilización del territorio de varios estados europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de prisioneros⁵³ y en el que *invitaba* a las instituciones de la Unión a asumir sus responsabilidades en virtud del artículo 7 del TUE y a tomar las medidas apropiadas⁵⁴. Activo también se ha demostrado el Consejo de Europa, cuyo secretario general ha recabado datos, en los que profundiza, a no pocos de sus estados miembros (que lo son también de la Unión), a propósito de las “escalas” en sus aeropuertos de “vuelos” de la CIA que llevan a su ruin confinamiento a sospechosos de terrorismo⁵⁵.

C. Y aun sencillamente para permanecer en él

Los tratados constitutivos de la Unión, tras su reforma por el Tratado de Niza (2001), no prevén la posibilidad de una retirada. Tampoco la prohíben, pues no nos

⁵¹ En aplicación, se entiende, del artículo 7 del TUE (*El Mundo*, 20 de noviembre de 2005, p. 25).

⁵² Vid. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030.

⁵³ Doc. A6-0020/2007. El informe lo elaboró una comisión provisional nombrada a tal efecto y en él constaba la utilización del espacio aéreo europeo de 2001 a 2005 por aviones de la CIA, así como de instalaciones secretas de detención en bases americanas de estos estados.

⁵⁴ El envite al Consejo fue claro: “[el Parlamento] attend du Conseil qu’il engage des auditions et fasse procéder, dans le plus brefs délais, à une enquête indépendante (...) et, le cas échéant, inflige des sanctions aux Etats membres...”, p. 226 del informe. *cit.* Hasta la fecha no hemos tenido conocimiento de que acción alguna se haya tomado al respecto.

⁵⁵ Vid. [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR342\(2006\)](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR342(2006)). Las respuestas del Gobierno español (que es uno de ellos), en http://www.coe.int/t/F/Com/Dossiers/Evenements/2006_CIA/ann.

parece un argumento sólido el extraer del silencio de los tratados sobre dicha posibilidad o aun su decisión de aplicación indefinida de los mismos (sólo el Tratado CECA, ya terminado, previó una duración determinada en principio de sus disposiciones) la conclusión de que, implícitamente, ha sido intención de las partes no permitir su denuncia. Digamos, simplemente, que el derecho vigente no contempla esta cuestión.

El sentido común, en todo caso, nos dice que no es posible negar una retirada pactada entre la Unión Europea y el Estado miembro que desee abandonarla.

Naturalmente, y en tanto en cuanto la salida de uno de sus miembros provocará *per se* una modificación de los tratados, parece razonable entender que la denuncia exigiría, a quien tiene esa intención, seguir el procedimiento previsto para la revisión de los tratados constitutivos. Es decir, solicitud al Consejo que, consultado el Parlamento Europeo y en su caso a la Comisión, decide por mayoría (simple) convocar o no una conferencia intergubernamental de los estados miembros; y en ésta, de común acuerdo, se aceptará o no la retirada con la concreción de las disposiciones pertinentes. El texto de este último acuerdo deberá ser ratificado, según sus respectivos procedimientos constitucionales, por todos los miembros de la Unión, incluido el que se va de ella⁵⁶.

¿Permite el derecho vigente una retirada unilateral de la Unión? Entiendo que sí. A fin de cuentas, ésta reposa en una serie de tratados internacionales que, derecho de los tratados *dixit*, pueden ser denunciados, en defecto de cláusula expresa o que de otro modo conste que fue intención de las partes permitir la retirada, cuando exista una causa de denuncia reconocida por el derecho internacional: por ejemplo, la “imposibilidad de cumplimiento”, un “cambio de circunstancias” o que el tratado se considere denunciable “por su naturaleza”⁵⁷. Un “cambio de circunstancias” o una “imposibilidad de cumplimiento” que reuniese todos los requisitos que los artículos 62 y 61, respectivamente, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) exigen, facultaría a un Estado miembro de la Unión, tras seguir el procedimiento de verificación contenido en los artículos 65-66 y el anexo en dicho convenio, a retirarse de la misma. El artículo 62 del CV (1969), por lo demás, recuérdese, fue calificado por el mismo Tribunal de Justicia de la Unión como expresión del Derecho internacional general⁵⁸. De no ser así, habría que comprobar si los tratados constitu-

⁵⁶ TUE, artículo 48.

⁵⁷ Respectivamente, artículos 62, 61 y 56 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los tratados (BOE de 13 de junio de 1980).

⁵⁸ Considerando válido el reglamento del Consejo (3300/91, de 11 de noviembre), que decidió la suspensión del tratado concertado poco antes por la CE con Yugoslavia, por entender (dando la razón al Consejo) que el conflicto armado que en ese país estalló había supuesto “una modificación radical de las condiciones en las que se celebró el Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Federativa Socialista de Yugoslavia y sus protocolos” (sentencia de 16 de junio de 1998, párrafos 24-57, este último en particular, A. Racke GmbH & Co. contra Hauptzollamt Mainz, as. C-162/96, *Recopilación de Jurisprudencia 1998*, I-03655).

tivos de la Unión son o no “denunciables” *por su naturaleza* (artículo 56 del Convenio de Viena). Disposición ésta, polémica, aprobada en la Conferencia de Viena por los pelos y criticada por su indeterminación. Una mayoría doctrinal, sin embargo, considera como denunciables “por su naturaleza”, es decir, aun sin cláusula de denuncia o sin que conste que fue intención de las partes permitirla, los tratados internacionales constitutivos de organizaciones internacionales (...)⁵⁹.

La decisión de regular *expressis verbis* en el texto del Tratado Constitucional (2004) la figura de la retirada avalaría, más que lo contrario, la interpretación que acabo de hacer favorable a esa posibilidad aún en el derecho vigente.

4. Principios que son consustanciales a la Unión, tanto internamente como en su vida de relación internacional

Desde el TUE (1992), se sabe que el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en general y, en particular, de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea deben estar guiadas, entre otros objetivos, por el desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (TUE artículo 11.1 y 177.2 del TCE).

Ya en su momento, la doctrina señaló que la introducción de estas nuevas disposiciones, tanto en el TUE como en el TCE, implicaban el establecimiento de una cláusula de condicionalidad en el desarrollo de la PESC y del componente exterior de ciertas políticas comunitarias, en concreto de la de cooperación al desarrollo⁶⁰.

El instrumento por excelencia para llevar a cabo dicha tarea ha sido en la práctica de los últimos años la denominada “cláusula democrática”.

A. La cláusula democrática en la práctica reciente de la Unión⁶¹

La primera formulación de la cláusula no conectaba su violación con la suspensión o denuncia del tratado en cuestión, pues sus términos no establecían que la

⁵⁹ Vid. *ad ex.* AUST, Anthony (2000): *Modern treaty law and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 233-235.

⁶⁰ Vid. *ad ex.* VERNIER, G. (2000): “Coopération au développement. Articles 177-181 TCE”, en LÉGER, P. (dir.) (2000): *Commentaire articles par article des Traités UE et CE*. Bâle-París-Bruselas: Helbing & Lichtenhan-Dalloz-Bruylant, p. 1392-1438 (p. 1415-1417); DIEZ-HOCHTLEITNER, J.; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (2001): *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*. Madrid: McGraw Hill, comentarios a los artículos 177.2 y 181 del TCE, p. 273-274 y 275-276.

⁶¹ Sobre el contenido concreto que a lo largo de su evolución la cláusula ha tenido y que permite identificar de qué *derechos humanos* hablamos y qué se entiende por *democracia* CEBADA ROMERO, A. (2003): “La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la Comunidad Europea”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: BOE, pp. 87-105 (pp. 99 ss).

vulneración de la misma supusiera el incumplimiento de un elemento esencial del tratado⁶² cuando según el derecho de los tratados para poder alegar la violación de un tratado internacional por una de sus partes como posible causa de suspensión de su aplicación debe tratarse de una violación grave del mismo, esto es, “la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado⁶³”.

Y aunque el Convenio de Viena de 1969 se refiere únicamente a los tratados entre Estados y el de 1986, que regula los concertados entre Estados y organizaciones internacionales o entre éstas, todavía no está en vigor, la aplicación a los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea con terceros Estados de las normas relativas a la causa de “crisis” de los tratados reguladas en la parte V, tanto del CV (1969) como del CV (1986), se justifica en cuanto normas de derecho internacional general⁶⁴.

Poco después, empero, la cláusula adoptó una nueva formulación en la que el respeto de los derechos y libertades se consideró un elemento propio del tratado, como en el acuerdo marco de cooperación entre la CEE y la República del Paraguay⁶⁵, y, sucesivamente, la de determinar claramente que el respeto de los derechos humanos y la democracia constituye un elemento *esencial* del acuerdo, lo que permitiría, en caso de violación, invocar, ahora sí, el mencionado art. 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CV [1969]), al menos como causa de suspensión de aplicación del tratado. A partir de 1992 se comenzó a utilizar este tipo de cláusulas⁶⁶, como, por ejemplo, la que se incluye en el acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa de Brasil⁶⁷.

⁶² *Ad ex.* El art. 5 del IV Convenio de Lomé de 1989 (vid. ANGIOI, S. (1999): “Genesi ed evoluzioni del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea”, en *Rivista Internazionale dei Diritti dell’Uomo*, n. 2, pp. 482 ss (pp. 484-485).

⁶³ Artículo 60.3.b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1960, *cit.*, o, añade el artículo 60.3.a, “un rechazo del tratado no admitido por la presente convención”.

⁶⁴ El mismo TJ de la Unión ha considerado que el CV (1969) es aplicable a los tratados de la Comunidad con terceros países respecto a aquellas de sus disposiciones que reflejan Derecho internacional consuetudinario, considerando como tal en concreto su art. 62 sobre el cambio de circunstancias como causa de suspensión, terminación o denuncia de los tratados (sentencia de 16 de junio de 1998, asunto Racke, *cit.* [supra nota 158]).

⁶⁵ Artículo 1: “Las relaciones de cooperación entre la Comunidad y el Paraguay y todas las disposiciones del presente acuerdo se basan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que inspiran las políticas internas e internacionales, tanto de la Comunidad como del Paraguay” (DOUE L 313, 30 de octubre de 1992, p. 72 ss). Tampoco esta formulación estableció, en opinión de la doctrina interesada, un fundamento jurídico suficiente para justificar la invocación del art. 60 del Convenio de Viena (1969) (RIEDEL, E.; WILL, M.: “Human rights clauses in external agreement of the European Community”, en ALSTON, P. (ed.) (1999): *The European Union and human rights*. Londres: Oxford University Press, p. 728).

⁶⁶ *Comunicación de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*, en COM, 2001, 252 final (8 de marzo de 200), p. 4.

⁶⁷ Art. 1: “Las relaciones de cooperación entre la Comunidad y Brasil, y todas las disposiciones del presente acuerdo se basarán en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que

Esta cláusula “elemento esencial” se incluye sistemáticamente en los acuerdos europeos de asociación, en los euromediterráneos, en los acuerdos de colaboración y cooperación celebrados con las antiguas repúblicas soviéticas y en los acuerdos más recientes con Latinoamérica, así como en algunos de los celebrados con estados asiáticos y africanos, y, en su virtud, un incumplimiento de la misma por el país tercero facultaría a la Comunidad Europea a promover la suspensión, como mínimo, del acuerdo en aplicación de las disposiciones previstas en el CV de 1969 comentado. No obstante, en algunos de estos tratados la cláusula va acompañada de una declaración complementaria que puede responder a dos modelos, las denominadas cláusulas “báltica” y “búlgara”: según esta última, como, por ejemplo, la incluida en el Acuerdo Europeo de Asociación entre las comunidades europeas y sus estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, la vulneración de la misma implicará, tras el agotamiento de un trámite de consultas, excepto en casos de especial urgencia, ante el Consejo de Asociación (en otros acuerdos se trata del Comité mixto o de cooperación) el que las partes tomen “las medidas apropiadas”⁶⁸, que pueden ir desde la suspensión del acuerdo a otras, como la modificación del contenido de los programas de cooperación, su reducción, embargos, aplazamiento de las reuniones previstas en su texto (...) ⁶⁹. La cláusula búlgara ha sido, por lo demás, ulteriormente completada con nuevos elementos⁷⁰.

inspiran las políticas interiores e internacionales tanto de la Comunidad como de Brasil, y que constituyen un elemento fundamental del presente acuerdo” (DOUE L 262, de 1 de noviembre de 1995, p. 54 ss)

⁶⁸ Artículo 118.2 en relación con el 6 (DOUE L 358, 31 de diciembre de 1994, p. 3 ss). De acuerdo con el modelo “báltico”, la única medida prevista para el incumplimiento de la cláusula era la suspensión total o parcial del tratado, como en el caso, por ejemplo, del acuerdo entre la CEE y la República de Albania sobre comercio y cooperación comercial y económica (artículo 21, párrafo tercero, DOUE L 343, 25 de noviembre de 1992, p. 2 ss).

⁶⁹ CEBADA ROMERO: “La cláusula...”, *cit.* (nota 61), p. 92.

⁷⁰ Así, en algunos de los acuerdos más recientes concertados con estados latinoamericanos, ésta precisa que, por “medidas apropiadas” deben entenderse las “adoptadas de conformidad con el Derecho internacional”, o que el incumplimiento sustancial del acuerdo (no respetar los principios democráticos o los derechos humanos es un elemento esencial del mismo) implica una situación de “urgencia” que permite prescindir del trámite de consultas apuntado (artículo 58.1 y 2 en relación con el 1 del acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra [DOUE L 276, 28 de octubre de 2000, p. 45 ss]); en algún caso, se añade, incluso, no siendo a nuestro juicio en rigor necesario, que las medidas apropiadas, que deben ser conformes con el derecho internacional, asimismo, serán “proporcionales a la violación” (artículo 96.2.c en relación con el 9 del Acuerdo de asociación entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y las comunidades europeas y sus estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 [DOUE L 317, de 15 de diciembre de 2000, p. 3 ss]). En el Acuerdo con Eslovenia, la adecuación de las medidas al derecho internacional puede ser objeto de control por el procedimiento de arreglo de controversias previsto y que puede acabar en un arbitraje (artículo 123 y declaración conjunta sobre el mismo, en relación con los artículos 113 y 2 del Acuerdo europeo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la República de Eslovenia, por otra [DOUE L 51, 26 de febrero de 1999, p. 3 ss]), es decir, en una decisión pronunciada por un órgano jurisdiccional obligatoria jurídicamente para las partes; aun reconociendo la excepcionalidad de esta situación (pues en otros tratados de colaboración y cooperación con las antiguas repúblicas de la URSS se establece un sistema análogo, pero que desemboca en una decisión no obligatoria en derecho) o precisamente por ello, se trata de un avance sin duda importante.

El TJ de la Unión ha considerado válida la inserción de este tipo de cláusulas. Ya en 1996, dejó la Corte claro que la fijación en los tratados constitutivos del objetivo de proteger y promover la democracia y los derechos humanos en el desarrollo exterior de una determinada política (en el caso se trataba del TCE, artículo 130-U y de su política de cooperación al desarrollo) constituía base jurídica suficiente para justificar la validez de la inclusión por el Consejo en los tratados internacionales con terceros países (en el caso con la India) de la cláusula democrática; añadiendo que en tal supuesto la Comunidad tiene la obligación de desarrollar el ámbito exterior de esa política con *sumisión* al cumplimiento de dicho objetivo⁷¹.

B. Las posibles respuestas de la Unión conforme al Derecho internacional de la responsabilidad en caso de violación de la cláusula

En tanto en cuanto el Estado tercero con el que la Comunidad Europea, o en su caso la Unión, haya concertado un acuerdo con cláusula que deja perfectamente claro que la misma, es decir, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, forma parte del tratado, su incumplimiento por el tercero otorga a la Comunidad, en cuanto parte “lesionada”, el derecho a invocar la responsabilidad internacional del autor del ilícito, pues en virtud del Derecho internacional general las organizaciones internacionales pueden ser sujetos “activos” de la responsabilidad⁷² y, por lo que a la Comunidad Europea, en concreto, se refiere, su cualidad de sujeto activo de la responsabilidad en general no es en la actualidad, siendo ya historia la posición de la Unión Soviética y los llamados estados “socialistas”, objeto de duda alguna⁷³; más aún, el propio TJ de la Unión, en particular por medio del Tribunal de Primera Instancia, ha aceptado, sin el menor aspaviento, que la Comunidad pueda asumir, por medio de tratados, la obligación de adoptar determinadas medidas si el Estado con el que se concierta, digamos, un acuerdo de pesca procede a la captura irregular de un pesquero con pabellón de uno de sus estados miembros y dando por sobreentendido la obligación jurídica que ello supone para la Comunidad de actuar frente a dicho Estado en defensa del pesquero y de sus tripulación, es decir, como sujeto “activo” de la responsabilidad⁷⁴.

⁷¹ Sentencia de 3 de diciembre de 1996, párrafos 23-24 y 26, Portugal c. Consejo, as. C-268/94, *Recopilación de Jurisprudencia* 1996, p. I-6177. *Vid. ad ex.* ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2003): “Unión Europea, democracia y derechos humanos”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, pp. 25-50 (p. 35).

⁷² *Vid. ad ex.* REY ANEIRO, A. (2006): *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 55 ss.

⁷³ *Vid. ad ex.* PIGRAU SOLÉ, A.: “La responsabilidad internacional de la Comunidad Europea”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (1998): *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*. Madrid: BOE, Universidad Carlos III, pp. 171-218 (en particular, p. 175).

⁷⁴ Sentencia de 6 de junio de 1995, (Odigitria AEE c. Consejo y Comisión, asunto T-572/93, *Recopilación de Jurisprudencia* II-p. 2025). En este caso, el TPI rechazó el recurso de la demandante, una sociedad griega propietaria del navío apresado por Guinea-Bissau, acusando a la Comisión de no haber ejercido la protección diplomática debida por entender que sí había cumplido ésta sus obligaciones al respecto a tenor de lo estipulado en el acuerdo (párrafos 74-76 y 77-78)

En este sentido, no parecen existir, en principio, razones que propicien la aplicación a las organizaciones internacionales, en general, y a la Comunidad Europea, en particular, de reglas distintas a las establecidas en el art. 42.a del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la responsabilidad de los estados por hechos internacionalmente ilícitos⁷⁵, según el cual: “Un Estado tendrá derecho como Estado lesionado a invocar la responsabilidad de todo Estado si la obligación violada existe: a) Con relación a ese Estado individualmente (...)” Los desarrollos habidos hasta el momento en el proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, aunque no se haya llegado aún desde luego a resultados concretos respecto de las “consecuencias” de los hechos ilícitos por ellas cometidos, soplan en la referida dirección, pues los artículos hasta el momento aprobados en primera lectura guardan respecto de los que pueden leerse en el texto sobre la responsabilidad internacional del Estado (2001) prácticamente la misma “extremadamente estrecha (en verdad casi incestuosa) relación” que el Convenio de Viena sobre los tratados entre estados y organizaciones internacionales de 1986 (CV [1986]) mantiene en relación con el CV (1969) que regula los tratados entre estados⁷⁶.

Habida cuenta de la violación cometida, el incumplimiento de un tratado internacional, la Comunidad Europea podrá exigir al culpable el cese del hecho ilícito y, en nuestra opinión, dada la naturaleza de la violación, podrá exigirle, asimismo, que ofrezca seguridades y garantías adecuadas de no repetición⁷⁷ y, además, la reparación por los perjuicios que la Comunidad haya ella misma sufrido a causa del incumplimiento del acuerdo, perjuicio que puede tener más que ver en cuanto, insistimos, a la Comunidad Europea misma se refiere, con el daño moral que la violación de un elemento esencial del acuerdo supone que con daño material alguno, formas de reparación hay previstas al efecto que podrían ser de aplicación al caso⁷⁸.

⁷⁵ Informe CDI. 53º período de sesiones (23 de abril a 1º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Asamblea General. Documentos oficiales. 56º período de sesiones. Suplemento 10 (A/56/10), pp. 10-405.

⁷⁶ La Comisión lleva aprobados hasta ahora 30 artículos, que siguen muy de cerca a los contenidos en el proyecto sobre la responsabilidad del Estado (*vid.*, en este sentido, por ejemplo, el informe de este mismo año 2006 de la CDI: Informe de la CDI 58º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006). Asamblea General Documentos oficiales 61º período de sesiones. Suplemento núm. 10 [A/61/10]. Nueva York: Naciones Unidas, 2006, 197 (comentario 5 al artículo 17), 300 (comentario 5 al artículo 18) y 303 (comentario 6 al artículo 20). La frase entrecomillada del texto es de SINCLAIR, I. M.: “The impact of the unratified conventions”, en Bos, A.; SILBES, H. (eds.) (1986): *Realism in law-making. Essays in honour of W. Riphagen*. Dordrecht: M. Nijhoff, pp. 211-229 (p. 224).

⁷⁷ Artículo 30 a y b. Sobre las seguridades y garantías de no repetición, consecuencia ésta muy debatida pero, a la postre, confirmada por jurisprudencia internacional reciente (asuntos La Grand [2001] y Avena [2004] ante la Corte Internacional de Justicia): GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2005): *La responsabilidad internacional (las consecuencias el hecho ilícito)*. Murcia: Diego Marín Librero-Editor, pp. 28 ss (párrafos 3-7).

⁷⁸ La *satisfacción*, en particular (artículo 37), engloba tanto el daño al honor y dignidad al Estado como el daño jurídico, modalidad de daño moral que se concreta en la violación misma del tratado (*vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional... cit.*, p. 71-72 (párrafo 29).

Ítem más. Si el culpable se negara a cesar en su comportamiento, a no ofrecer seguridades y garantías y/o a no prestar la reparación adecuada, la Comunidad podría adoptar contra él, a fin de que haga frente a las consecuencias del hecho ilícito cometido, contramedidas respetando los límites de fondo y los requisitos de forma que *antes y en el momento de* su desarrollo el derecho internacional establece y que figuran en esencia recogidas en el proyecto de la CDI (artículos 49-53). La CDI ha aceptado, sin problema alguno, que las organizaciones internacionales puedan invocar las mismas causas de exclusión de la ilicitud previstas para los estados en su proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)⁷⁹, entre ellas las contramedidas; no obstante, la Comisión va a esperar a tratar la tercera parte de su proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones (“medios para hacer efectiva la responsabilidad”) antes de dar contenido al artículo 19 del mismo sobre las contramedidas⁸⁰, aunque habida cuenta de lo acaecido hasta hoy no se espera sorpresa alguna de entidad en esta cuestión.

Podría incluso haber algo más, y en dos sentidos: no es el momento de desarrollar aquí los detalles de la reflexión, aunque nuestro atento lector podrá encontrarlos en textos publicados en su momento⁸¹; baste ahora señalar que en los casos de violación grave (“flagrante” o “sistemática”) de los derechos fundamentales del ser humanos (artículo 40.2) el proyecto de artículos de la CDI ya mencionado ha establecido un régimen de responsabilidad específico. Bien es verdad que dicho régimen no forma parte en su integridad del Derecho internacional general, pero sí en algunos de sus aspectos, con lo que posiblemente la existencia del propio régimen “especial” también lo sea⁸².

Uno de los componentes de dicho régimen permitiría a la Comunidad invocar, ante un tribunal internacional con jurisdicción sobre el asunto, la responsabilidad

⁷⁹ Art. 20-25, en *Informe de la CDI... A/56/16* cit. (nota 45).

⁸⁰ *Informe de la CDI 58º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006). Asamblea General Documentos Oficiales 61º período de sesiones Suplemento núm. 10 (A/61/10)*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006, pp. 1-622 (p. 300).

⁸¹ *Vid.* C. Gutiérrez Espada y la bibliografía que cita: “A propósito de los “valores” de la Unión como parámetros de legalidad de su acción exterior: la *cláusula democrática* y el derecho internacional de la responsabilidad”. En MARIÑO MENÉNDEZ (dir.); MOREIRO GONZÁLEZ (coord.) (2006): *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, pp. 63-81 (pp. 74-77).

⁸² La CDI parece establecer una diferencia entre el “deber” que para todos los estados (u otros sujetos de derecho internacional como las organizaciones internacionales, entiendo, pues, que éstas también “son” comunidad internacional) surge si se viola gravemente obligaciones derivadas de una norma imperativa de “cooperar para poner fin, por medios lícitos...”, a la misma (artículo 41.1), respecto de la que considera que “puede discutirse si en la actualidad el derecho internacional general prescribe un deber positivo de colaboración, y, a este respecto, puede reflejar el desarrollo progresivo del derecho internacional”, y las obligaciones de “no reconocer como lícita la situación creada por una violación grave... ni prestar ayuda o asistencia para mantener esa situación” (artículo 41.2) respecto a las que afirma “ya cuenta con apoyo en la práctica internacional y en las decisiones de la Corte Internacional de Justicia” (no reconocimiento) o que “su existencia independiente está confirmada, por ejemplo, en las resoluciones del Consejo de Seguridad...” (comentarios 3, 6 y 12 al artículo 41: *Informe de la CDI... A/56/10*, p. 310-311, 315).

internacional del Estado que incumple la cláusula, exigiéndole que repare a las víctimas de su comportamiento⁸³.

Más aún también: puesto que la Comisión no ha prohibido las contramedidas de terceros y ha reconocido al menos la existencia de una tendencia en este sentido⁸⁴, la Comunidad Europea, ¿podría contribuir a la clarificación del problema adoptando contramedidas para obligar en su caso al culpable a hacer frente a su responsabilidad?.

Por último, descartada la tesis de que la naturaleza “convencional” de la obligación violada exigiría la ineludible aplicación del derecho de los tratados, con exclusión de la normativa que rige la responsabilidad internacional⁸⁵, en los casos de violación grave de normas imperativas, como sería el caso de la vulneración flagrante o sistemática de derechos humanos fundamentales, poco importaría la presencia o no en un hipotético acuerdo de la cláusula en cuestión; la Comunidad Europea debería poder invocar la responsabilidad existente (...).

Ítem más: en caso de existencia de la cláusula, su violación, esto es, la vulneración del principio democrático y/o de los derechos humanos, sin mayores calificativos, permitiría a la Comunidad, como respuesta, acudir ya al derecho de los tratados al de la responsabilidad⁸⁶.

C. La Cumbre de Viena (2006)

La llegada al poder en América Latina de regímenes de corte populista (tras Venezuela, Bolivia y luego Ecuador y, acaso, Nicaragua) en los que el principio democrático y el respeto de los derechos humanos es, digamos, “relativo”, ha sido contestada asimismo por la Unión, parece, con una cierta dosis de relativismo.

La UE ha aceptado muy recientemente, en el documento final de la Cumbre de Viena Unión Europea-América Latina (2006), sin establecer ni menos remarcar las líneas rojas que suponemos hay, que no existe ya un modelo único de democracia y

⁸³ Artículo 48. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional*, cit. (nota 77), p. 133 ss (párrafos 65-82).

⁸⁴ Vid. el artículo 54 del proyecto. Uno de nosotros ha defendido ya con anterioridad la conveniencia de regular las contramedidas de terceros en caso de que el sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta no pueda o no quiera funcionar (vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional... cit.*, p. 198 ss (párrafos 98-102); pero no es, al parecer, el único: Vid. ad ex., también, CEBADA ROMERO, A.: “La cláusula...”, cit. [nota 61], p. 97. La Comunidad Europea, que resulta directamente perjudicada por la violación del tratado, es, en rigor un “tercero” respecto del ilícito cometido contra los derechos humanos fundamentales de sus propios nacionales por el Estado co-contratante (...).

⁸⁵ Sentencia de 30 de abril de 1990 del tribunal arbitral en el asunto del *Rainbow Warrior*, RIAA/RSA, XX (1990), pp. 217 ss, en p. 251; sentencia de 25 de septiembre de 1997, asunto del proyecto conjunto Gabčíkovo-Nagymaros, *CIJ Recueil 1997*, pp. 38-39 (párrafos 46-47); vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “A propósito de los “valores”...” cit., pp. 78-79 (nota 81).

⁸⁶ En el mismo sentido, CEBADA ROMERO, A.: “La cláusula...”, cit., p. 92-93.

que, por tanto, el principio democrático, en el que está incluido el del respeto de los derechos humanos fundamentales, admitiría formulaciones diversas⁸⁷.

¿Cómo encaja dicha afirmación en un esquema en el que, tanto el Derecho vigente como la reforma que de él se hace en el TC (2004) se establece que en la ejecución de su PESC en general y en particular de sus políticas la UE está condicionada por sus principios/valores (repárese, por los “suyos”, por como ella los entiende [...])?

5. El Tratado Constitucional (2004)

A. Y los requisitos para formar parte de la Unión

Ninguna modificación significativa introduce el Tratado Constitucional (2004) en cuanto a los requisitos para ingresar en la Unión: serán los Estados europeos que respeten los valores en los que la Unión se basa los que tendrán abiertas sus puertas⁸⁸. Podría, si acaso, matizarse que cuando la Constitución relaciona sus “valores” (los “principios” del actual TUE, art. 6.1), añade a los cuatro del derecho vigente, es decir, libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho, los de “respeto a la dignidad humana” e “igualdad”⁸⁹.

Tampoco cambios de fondo sobre el procedimiento en sí, aunque se perciben dos modificaciones, menor una y mayor la otra: el Parlamento Europeo deberá “aprobar” la adhesión en vez de seguir la técnica del “dictamen conforme”, pero deberá hacerlo como en este “por mayoría de los miembros que lo componen”⁹⁰; de la solicitud de adhesión que se dirigirá al Consejo, éste “informará (...) al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales”⁹¹. De este modo, en particular los legislativos de los Estados miembros, y muy en concreto el del Estado, cuyo Gobierno presentó la solicitud, sabrán de la misma y tendrán tiempo para “pensarlo” desde el comienzo.

⁸⁷ Todas las hermosas palabras que en su apartado sobre la “Democracia y los derechos humanos” pueden leerse (por ejemplo, las de “subrayamos que la democracia... y el respeto de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales... constituyen principios básicos de nuestra asociación estratégica biregional”) pierden su calor y color, como el vino con el agua, tras leer que también la Unión acepta sin matiz alguno que “no existe un modelo único de democracia y que esta no es exclusiva de ningún país o región, y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía, la integridad territorial y el derecho a la libre determinación”). Música del pasado que nos recuerda las distintas “doctrinas” (la socialista, la occidental, la del Tercer Mundo...) sobre los derechos humanos (Declaración de Viena, cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe [Viena, Austria, 12 de mayo de 2006], párr. 4; texto disponible en <http://www.hablamosdeeuropa.es/>).

⁸⁸ Artículo I-58.1 en relación con el artículo 2.

⁸⁹ Artículo 2.

⁹⁰ Artículo I-58.2.

⁹¹ Artículo I-58.2.

No han querido los Estados que componen hoy la Unión Europea, obsérvese, renunciar a su derecho de veto sobre las nuevas incorporaciones. Podrá llenárseles a algunos la boca en el futuro con el término “Constitución”, sí, podrá tener la Unión su Constitución, pero la decisión tomada precisamente por ese tratado que establece una Constitución para Europa en este y otros temas prueba fehacientemente quién sigue mandando (...). Son los Estados los que dominan la Unión, y no al revés, por más Constitución que esta tenga y si es que, por lo demás, llegara a entrar en vigor⁹².

El artículo I-59 del TC (2004) no establece modificación alguna de fondo sobre lo establecido por el derecho vigente en relación con la eventual violación grave y persistente de los valores o del riesgo de violación grave de los mismos (...), por más que sea más concreto en ciertos aspectos.

Y tampoco lo hace su artículo III-371 respecto de las competencias en el tema del Tribunal de Justicia, quitando la razón a quienes apoyaban una profundización del control jurisdiccional en este ámbito, ampliando las competencias materiales del Tribunal y la posibilidad de presentación de recursos directos por los particulares⁹³.

El Tratado que establece una Constitución para Europa (2004) ha previsto expresamente la retirada de la Unión de uno de sus Estados miembros, aceptando tanto una retirada *pactada* como incluso *unitaleral*. Derecho este (artículo I-60) cuyo reconocimiento tanta importancia ha dado nuestro Tribunal Constitucional, en cuanto garante último de la soberanía nacional frente a eventuales “excesos” del derecho de la Unión (hoy, precisa, “inexistentes”) que franquearan los límites constitucionales que la atribución del ejercicio de competencias soberanas (por la vía del artículo 93 de la Constitución Española) está obligada a respetar, y que en rigor de verdad pone de manifiesto lo que algunos, parece, pretenden disimular tras un biombo, que también nuestro TC en el fondo de su corazoncito piensa que la Constitución del

⁹² El 14 de junio de 2006, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que respalda de nuevo el Tratado Constitucional (2004) y pide que la decisión final esté lista para las elecciones europeas del 2009. A la vista de que son ya quince, de los veinticinco, los estados que lo han ratificado a los que puede unirse próximamente el decimosexto (Finlandia), la resolución sugiere al Consejo Europeo que “desarrolle un marco adecuado para permitir que se produzca un diálogo específico, tan pronto como el calendario lo permita, con representantes de los países (recuérdese que por el momento son dos, Francia y los Países Bajos) en los que el referéndum sobre el Tratado Constitucional ha tenido un resultado negativo, con el fin de explorar si sería posible que reanudaran el procedimiento de ratificación y en qué condiciones”. Tras la aprobación de una enmienda (421 a favor, 100 en contra y 22 abstenciones), la resolución se opone a la aplicación paulatina de partes del acuerdo o a la creación inmediata de grupos de estados miembros que avancen en algunos temas, como forma de sortear la parálisis actual. Repárese, en todo caso, en que esta resolución parlamentaria de apoyo al Tratado Constitucional (2004) ha sido adoptada con un número importante de votos en contra y de abstenciones (347 a favor, 212 en contra y 70 abstenciones) (vid. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/002-...).

⁹³ ZAPATER, E.; BELTRÁN, S.; ESTEVE, F.; PI, M.: “El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿Un nuevo diseño jurídico e institucional?”, en *Las incógnitas de la ampliación...*, cit. (nota 15), p. 118. La Estrategia de la Comisión sobre la ampliación de 8 de noviembre de 2006 no incluye novedad alguna respecto del sistema actual (vid. *infra* nota 124).

Estado es la norma fundamental y que contra ella no hay ordenamiento jurídico (ni internacional ni el de la Unión), diga lo que este diga, que valga (...) ⁹⁴.

Así, el Estado que desee abandonar la Unión debe notificarlo al Consejo Europeo, que adoptará unas “orientaciones”, y que determinarán, a su vez, la negociación entre la Unión y el arrepentido para la celebración de un acuerdo “que establecerá la forma de su retirada” y que habrá de tener en cuenta “el marco de sus relaciones futuras con la Unión”. La celebración de dicho tratado se regirá por las normas generales previstas en el Tratado Constitucional para la celebración de tratados entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales ⁹⁵. La prestación del consentimiento de la Unión a este acuerdo de ruptura se decide por el Consejo en su nombre por mayoría cualificada (excluido el Estado que se va) y previa aprobación del Parlamento Europeo ⁹⁶.

La entrada en vigor de dicho tratado marca el fin de la aplicación de la Constitución en ese Estado, aunque esta puede producirse en todo caso transcurridos dos años desde la fecha de notificación por dicho Estado al Consejo Europeo “de su intención de retirarse” ⁹⁷, plazo que puede prorrogarse si el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado miembro afectado, por unanimidad (y excluido este último), así lo decide ⁹⁸.

La vuelta a la casa, en su caso, de un hijo pródigo requiere que éste siga la vía que marca el procedimiento ordinario previsto para el ingreso en la Unión ⁹⁹.

⁹⁴ Según el Tribunal Constitucional, el Tratado que establece una Constitución para Europa por el que se establece la primacía del Derecho de la Unión (artículo I-6) sobre el español no es contrario a la Constitución española porque ésta (artículo 93) ha aceptado precisamente ese ordenamiento incluido el principio de primacía; máxime cuando en su estado actual el derecho comunitario respeta “escrupulosamente” los límites materiales implícitos que se imponen a la cesión de competencias a la Unión por medio del mencionado artículo 93, esto es, “el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales, consagrados en nuestra Constitución, en los que los derechos fundamentales adquieren sustancialidad propia...” (Declaración del TC de 1/2004, de 13 de diciembre, fundamentos jurídicos segundo *in fine*, tercero y cuarto). Pero, afirma el Tribunal, si en el futuro (“caso difícilmente concebible”) el derecho comunitario traspasa esos límites, el Tribunal Constitucional tendría que intervenir, añadiendo: “Ello, aparte de que la salvaguardia de la referida soberanía siempre resultará a la postre asegurado por el artículo I-60 del Tratado, verdadero contrapunto de su artículo I-6, y que permite definir en su real dimensión la primacía proclamada en este último, incapaz de sobreponerse al ejercicio de una renuncia, que queda reservada a la voluntad soberana, suprema, de los estados miembros” (fundamento jurídico cuarto [la cursiva es nuestra]). Sobre la posición de los Tribunales Constitucionales de los estados miembros acerca de la primacía del Derecho comunitario sobre las normas constitucionales internas —véase el trabajo, esclarecedor (comenzando por su título) como el relámpago en el vientre de una nube negra (HERRERO DE MIÑÓN, M. (2005): “Desde el “mientras que” hasta el “sí, salvo” (la jurisprudencia constitucional ante el derecho europeo)”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII, n. 1, p. 89-103.

⁹⁵ Artículos I-60.2 y III-325.

⁹⁶ Artículo I-60.2 y 4.

⁹⁷ En esta situación pensábamos cuando antes nos hemos referido a una retirada *unilateral*.

⁹⁸ Artículo I-60.3 y 4.

⁹⁹ Artículo I-60.5.

B. Los “valores” de la Unión y su conexión con la acción exterior de la misma en el tratado que establece una Constitución para Europa (2004)

El TC (2004) afirma que la UE “se fundamenta” en una serie de “valores” (“principios”, según el artículo 6.1. del TUE [1992]), a saber: “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías¹⁰⁰”.

En su tercera parte, además, el TC (2004) conecta de manera expresa e inequívoca la defensa de estos valores en o con el desarrollo de su acción exterior. Y *no es tan novedosa la conexión así sentada*, que en definitiva viene a condicionar la acción exterior de la Unión, pues ya existe en el derecho vigente como sabemos¹⁰¹ cuanto la *amplitud y cohesión con que esta conexión se establece*; lo veremos de inmediato.

El TC (2004) ha agrupado la mayoría de las disposiciones del derecho vigente sobre la acción exterior de la Unión en el título V de su parte III. En él se aborda, precisamente, en el marco general de “las políticas y el funcionamiento de la Unión”, su “acción exterior”, incluyéndose, además de unas disposiciones de carácter general (artículos 292-293), los siguientes ámbitos materiales: política exterior y de seguridad común, política comercial común, cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, acuerdos internacionales, relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, o con terceros países y delegaciones de la Unión, y, en fin, la denominada cláusula de solidaridad¹⁰².

La agrupación realizada aumenta sin duda la claridad y refuerza la coherencia entre la acción exterior en el ámbito estrictamente político, bajo las reglas de la PESC, que incluye una PCSD, y de la acción exterior preferentemente económica sometida a las disposiciones relativas a los diferentes ámbitos de las relaciones exteriores; creándose, además, una herramienta institucional que puede ayudar en términos más concretos que los actuales a esa propugnada coherencia entre los distintos ámbitos materiales de la acción exterior: el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Ítem más. El esfuerzo de claridad, así como de evitar disfunciones para su acción exterior en el desarrollo de las diferentes políticas, se ha encabezado con las disposiciones generales del capítulo I que inician el título V en su conjunto y que, en esencia, establecen una firme cláusula de condicionalidad que abarca todos los

¹⁰⁰ Artículo 2. En el TUE (art. 6.1) no se mencionan entre los “principios” en los que la Unión “se basa” ni la *dignidad humana*, ni la *igualdad* ni la alusión a los derechos de *personas pertenecientes a minorías*.

¹⁰¹ *Supra* pp. 75 ss.

¹⁰² Capítulos I (artículos 292-293), II (artículos 294 a 313), III (artículos 314-315), IV (artículos 316 a 321), V (artículo 322), VI (artículos 323 a 326), VII (artículos 327-328) y VIII (artículo 329).

ámbitos materiales en el título incluidos. Según ordena el TC (2004), con carácter general, la Unión, al llevar a cabo su acción exterior “en los distintos ámbitos que trata el presente título”, respetará los principios de “democracia, Estado de Derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad (...)”, es decir, los valores en los que de conformidad con el art. 2 de la Constitución la Unión se fundamenta, a los que se añaden los específicos de la acción exterior, básicamente el de “respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional” (artículo 292.1 y 3)¹⁰³. Y, sucesivamente, al tratar a lo largo del título los diferentes ámbitos materiales que lo incluyen recuerda, en ocasiones, esa conexión o condición generalizada¹⁰⁴.

El condicionamiento de la acción exterior de la Unión a los valores en los que esta se fundamenta no sólo se establece respecto de los ámbitos materiales agrupados en el título V de la parte III del TC (2004), sino, en general, como en el mismo se dispone, de “los aspectos exteriores de sus demás políticas”¹⁰⁵.

El TC (2004) permite un cierto control jurisdiccional del condicionamiento de las políticas a los valores¹⁰⁶, destacando en particular su capacidad de controlar las

¹⁰³ La UE, se añade, procurará relacionarse y aún más crear asociaciones con los estados y las organizaciones internacionales, regionales o mundiales, que compartan dichos principios, con el propósito de ofrecer soluciones multilaterales en particular en el marco de Naciones Unidas. Las referencias a la Carta, al multilateralismo y al derecho internacional que en el TC (2004) se incorporan tienen que ver sin duda con el enfrentamiento que la “guerra de Iraq” provocó entre Europa y “el otro lado del Atlántico”: vid. las medidas propuestas por la Comisión para desarrollar el multilateralismo, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y las Naciones Unidas: La opción del multilateralismo* (19 de septiembre de 2003) (COM [2003] 526 final).

¹⁰⁴ Así, respecto de la PESC (artículo 294.1) y la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (artículos 316.1 y 321.1 y 2). Es decir, y para que resulte visible en toda su amplitud lo que esta conexión supone: cuando la UE concierte tratados internacionales en el marco de, por ejemplo, su *política comercial*, deberá hacerlo teniendo en cuenta, y de manera coherente con los valores que la inspiran, lo que, por ejemplo, fundamentará sin problemas la introducción en dichos tratados de una cláusula democrática o relativa al respeto de los derechos humanos que condicione su aplicación al cumplimiento de la misma por la otra parte contratante; o en las acciones, por ejemplo, que la Unión lleve a cabo *de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas de ayuda*, con estados en desarrollo u otros países, debe ser coherente con sus valores, incluida la presencia de la mencionada cláusula; y, en fin, las acciones que la UE decida tomar al amparo de su PCSD para, por ejemplo, “contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros para combatirlo en su territorio” (artículo 309.1), deberán ser coherentes con el respeto y consolidación de los derechos humanos y de los principios de la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional (artículos 292.1, 3 y 294.1).

¹⁰⁵ Artículo 292.3. párrafo primero. Véanse también los artículos 115, 3.1 a 3.4 en relación con el 2, así como los artículos 177, 178, 185 y 213 de su parte III.

¹⁰⁶ Es cierto desde luego que el TJ no es competente respecto de las decisiones en el ámbito de la PESC, incluyendo la PCSD, parte importante del mencionado título V (artículos 294-313 y 40-41), ni para controlar el cumplimiento del artículo 293, en el que se obliga al CE a aprobar los intereses y objetivos estratégicos de la Unión con base en los principios y objetivos del artículo 292, entre los que están los valores (art. 2 del TC [2004]), cuando esas determinaciones se refieran a la PESC (...) (artículo 376, párrafo primero); la incompetencia del TJ en el marco de la PESC mantenida por el texto de la Constitución es uno de los factores de pesimismo que se ha identificado en el TC (2004) de cara a afirmar la presencia

medidas restrictivas contra los individuos (artículo III-365)¹⁰⁷; del mismo modo que, en aplicación del Derecho vigente, el TJ se ha pronunciado ya sobre la validez de la cláusula democrática y de su inclusión en los tratados concertados por la Comunidad con terceros Estados en el ámbito de su política de cooperación al desarrollo y en la que se establecía la sumisión de esta política al objetivo de promoción y respeto de la democracia y los derechos humanos¹⁰⁸.

II. Y los que resultan, además, de los Criterios de Copenhague

1. De Copenhague (1993) y de Madrid (1995)

Junto a los criterios formalmente expresados en el TUE, en la práctica se exigen otros a los candidatos que por establecerse en el Consejo Europeo celebrado en la capital de Dinamarca (27-28 de junio de 1993) se denominan “Criterios de Copenhague¹⁰⁹”. De los tres tipos de requisitos “allí” establecidos (políticos, económicos y comunitarios), los dos últimos no se recogen en los Tratados Constitutivos, pero se exigen¹¹⁰: economía de mercado viable y plena aceptación del acervo comunitario. Los requisitos llamados “comunitarios” en particular, dada la amplitud y complejidad que el acervo ha adquirido, plantean no pocos problemas tanto para el candidato como para los que ya “están” en la Unión¹¹¹.

Exigencias estas últimas que, como en el Consejo Europeo de Madrid (1995) vino a ponerse de manifiesto, deben ser respetadas por los estados candidatos a la adhesión en la realidad de las cosas y no sólo formalmente. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces quince estados miembros confirman, en este sentido:

internacional de la Unión, lo que *inter alia* el mismo pretende (DUPEYRON, E. (2005): “Una Constitution pour affirmer la présence internationale de l’Union Européenne” (Fondation Robert Schuman. L’Europe en Actions), *Le Supplément de la Leerte*, n. 213, versión PDF (16 mayo), en www.robert-schuman.org). Ahora bien, nada impide al Tribunal pronunciarse, por ejemplo, y controlar así su inadecuada aplicación, sobre otros artículos del tratado en los que se contemplan manifestaciones concretas de la acción exterior de la UE (artículos 315-1, 316-1, 319-1, 321-1 o 365-1, 2 y 4 en relación con el artículo 376, párrafo segundo y 322).

¹⁰⁷ *Vid. ad ex.* MARTÍN, M.; LIROLA, I. (2006): “External action of the European Union alter the Constitutional setback”, en *European Constitutional Law Review*, 2, n. 3, p. 358-374 (p. 369 y nota 25 de la misma).

¹⁰⁸ *Vid. supra* nota 64.

¹⁰⁹ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 2003 (*Bol. CE* 6/1993).

¹¹⁰ Es, pues, comprensible que para algún autor las exigencias jurídicas para entrar en la Unión puedan dividirse en “convencionales” (las recogidas formalmente en los tratados) y “consuetudinarias” (Kochenov, D. (2005): “European Union enlargement law: history and recent developments: treaty-custom concubinage?”, en *European Integration OnLine Papers (Elop)*, 9, n. 6, p. 1, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-0069.htm>).

¹¹¹ Sobre los criterios “económicos” y “comunitarios”, MILLÁN, L.: “La pertenencia...”, cit. (nota 5), p. 35, 45-49.

La necesidad de preparar muy bien la ampliación sobre la base de los criterios establecidos en Copenhague y en el marco de la estrategia de preadhesión definida en Essen para los PECO [Países de Europa Central y Oriental]; esta estrategia debería ser intensificada a fin de crear las condiciones para una integración progresiva y armoniosa de este Estado gracias especialmente al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable¹¹².

2. La capacidad de absorción de la Unión

Emergiendo está, además, como añadido a los de Copenhague (y aún para algún Estado miembro como formando parte incluso de los mismos), el concepto de la *capacidad de absorción por la Unión Europea de nuevos socios*, que concretaría su esencia misma en la exigencia de una Unión capaz por sus dimensiones de aplicar políticas comunes que funcionen bien y consigan sus objetivos, concepto que parece además instalarse, se ha escrito muy recientemente entre nosotros, “como un criterio principal para el devenir en la Unión de los países situados en el extrarradio¹¹³”.

III. Sobre los límites de Europa

1. La sexta ampliación está al caer (...)

Prontas a iniciarse las negociaciones con Turquía, que se prevén largas, la sexta ampliación está ahí, esperando, porque no se trata sólo del antiguo Imperio Otomano, que puede incluso perder el *sprint* viendo como algún otro candidato se le adelanta en la llegada a la meta (...).

El Consejo Europeo de Santa María de Feira (junio 2000) calificó a los estados balcánicos como “candidatos potenciales a la adhesión”. Estamos hablando, ya, con la opción por la independencia de Montenegro (2006), de seis estados: Albania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro; de los cuatro, dos, Croacia (20 de febrero de 2003) y Macedonia (22 de marzo de 2003), han formulado ya oficialmente su solicitud de ingreso, y Bosnia lo hará de inmediato.

Y no son sólo estos. Otros estados podrán, a medio y largo plazo, si ese fuera su deseo, ingresar en la Unión Europea:

¹¹² Consejo Europeo de Madrid (15 y 16 de diciembre de 1995). Conclusiones de la Presidencia, III, A (ampliación), párrafo sexto (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/press/Data/...).

¹¹³ PÉREZ-PRAT DURBAN, L. (2006): “Turquía y la Unión Europea: la larga marcha, ¿hacia la adhesión?”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 24 [mayo-agosto], p. 401-437 (p. 412 y en general 409 ss).

- Nos referimos, claro, a los integrantes del Espacio Económico Europeo, esto es, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein. En el caso noruego, quizás a la tercera sea la vencida tras sus referenda negativos en las décadas de los setenta y noventa. No parece que Islandia tenga la intención de dar el paso¹¹⁴. Por lo que a Suiza se refiere, una vez rechazada el 4 de marzo de 2001 en referéndum y por abrumadora mayoría en todos sus cantones la adhesión a la Unión, su presidente ha declarado recientemente que ese paso sigue siendo, aunque a largo plazo, un objetivo del gobierno helvético¹¹⁵.
- También están los microestados: Andorra, Mónaco, San Marino. Estados soberanos son y no encontrarían obstáculos jurídicos ni posiblemente políticos para cuando pretendan en su caso pasar a formar parte de la Unión.
- Es hoy una idea ampliamente compartida que en una perspectiva de entre diez y veinte años incluso Estados como Ucrania, Bielorrusia o Moldavia podrían tener su opción. Es claro que el triunfo en Ucrania de la denominada Revolución Naranja aumentó las opciones del país, del mismo modo que el paso por la gama de colores del arco-iris (del rojo al morado, pasando por el verde-amarillento) en el que parece empeñado las debilita.

Y se habrá observado que todos los citados son estados “geográficamente” europeos, pues todos ellos tienen su territorio, aunque en el caso turco sea mínimamente, en este continente que llamamos Europa. La posibilidad de que a estos se unan, en una perspectiva que en todo caso sería muy a largo plazo, candidatos de otros continentes dependerá de que a la hora de determinar, porque algún día habrá que hacerlo, los límites o fronteras de Europa se opte por la geografía o la política. Pero volveremos más adelante sobre ello.

Naturalmente, la sexta ampliación no podrá ser en bloque, pues es más heterogénea que la quinta, tendrá también menor significado y no afectará tanto como ésta al conjunto del modelo¹¹⁶.

¹¹⁴ Según J. Fuentes Monzonís-Vilallonga, Embajador especial de España para la ampliación, en entrevista de Antonio R. Rubio Plo para *Estrategia global. Revista de Relaciones Internacionales, Economía, Defensa y Tecnología*, año II, n. 7 [enero-febrero 2005], p. 2-27 (p. 24).

¹¹⁵ BEATTY, A. (2004): “Swiss President: ‘Membership’ should be a long-term goal”, en *Euroobserver* [29 marzo].

¹¹⁶ Está claro, sí, que los integrantes del Espacio Económico Europeo, o incluso los microestados, reúnen, desde un punto de vista político económico y social, características similares a las de los que forman parte ya de ella. No es el caso de Turquía a cuyos problemas políticos y económicos se añade incluso los de la cultura y la religión; obstáculos que pueden bloquear un proceso de negociación que en todo caso puede llevarnos hacia más allá del 2015. Tampoco lo es el de los Estados balcánicos, que han salido de una cruenta guerra civil y, más allá, de un sistema de economía rígida y planificada, así como de un régimen político totalitario, que los tiene convalientes y enfrascados en reformas de enorme calado; Albania es el que está más rezagado y Croacia es el que encabeza, probablemente, el pelotón. Y, por supuesto, muy detrás de todos, y sin seguridades de nada, Ucrania, Moldavia, los estados del Cáucaso y un Belarús que retrocede a golpe de resultados electorales (victoria que abiertamente se califica ya de fraudulenta del presidente Lukashenko en la primera quincena de marzo de 2007 y que incluso ha

2. ¿Es Rusia la frontera?

Todos ven en Rusia el límite, la frontera exterior de la Unión¹¹⁷, pese a que la Federación Rusa es, desde el punto de vista geográfico, mucho más europea que Turquía y se encuentra también en un proceso de reformas internas, políticas, económicas y jurídicas importantes. Su exclusión de la pertenencia de la Unión parece, pues, deberse a razones más estrictamente de naturaleza política.

Por una parte, su enorme extensión geográfica, diecisiete millones de kilómetros cuadrados cuando la Europa geográfica apenas rebasa los diez y medio, haría entrar a la Unión en “una digestión [que] podría ser mortal al menos por ahora (...)”¹¹⁸; por otra, la economía rusa sigue estando muy deprimida, lo que llevaría, en el hipotético caso de su adhesión a los fondos estructurales, políticas regionales, fondo de cohesión y programas agrícolas europeos, “a la ruina”¹¹⁹.

Tampoco desde el lado ruso parece claro que este país desee más ser cola de león, uno de los miembros de la Unión, entre los estados grandes, que cabeza de ratón, el líder supremo de otra unión o asociación de estados que aglutine a la mayoría de las antiguas repúblicas de la extinta Unión Soviética (...). El mismo presidente ruso ha hecho público recientemente, y por escrito, que no tiene ningún interés en hacer de la Federación un socio más de tan selecto club¹²⁰.

3. La estrategia sobre la ampliación (noviembre 2006)

De aplicar literalmente los tratados constitutivos, y aún el tratado que establece una Constitución para Europa, no bastaría a un Estado que desea formar parte

provocado sanciones por la UE y la inclusión, hace tiempo ya, de este Estado en la lista negra del Gobierno estadounidense, junto con otros como Corea del Norte o Irán). Véase, al respecto, la declaración de Condoleezza Rice ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 18 de enero de 2005(<http://foreign.senate.gov/testimony/2005/RiceTestimony050118.pdf>).

¹¹⁷ Por ejemplo, Anna Katarzyna (“La Unión Europea no puede crecer más allá de Polonia”, entrevistada por *Eurobask. Revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, n. 8 [enero de 2004], p. 20). Y, además, ALDECOA LUZÁRRAGA, F: *La integración... cit.* (nota 12), p. 344; *id.*: “De la ampliación a ‘una Europa’: la necesidad de una Constitución”, en *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, obra dirigida por PUEYO LOSA, J. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2004, p. 45-70, p. 51 (en su nota 17) y 57; REMIRO BROTONS, A.: *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía...*, *cit.* (nota 3), p. 17-18; Fuentes en la entrevista *cit.* (nota 114), p. 24, 26 (...).

¹¹⁸ REMIRO BROTONS, A.: *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía...*, p. 17.

¹¹⁹ La expresión es del embajador especial Fuentes, en la entrevista, *cit.*, p. 26.

¹²⁰ PUTIN, V.: *The Russian Federation middle terms strategy towards the European Union (2000-2010)* (tomamos la cita de A. Remiro: *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía... cit.*, nota 3, p. 17). La cooperación entre Rusia y la Unión Europea sí se ha reforzado, como lo demuestra la cumbre celebrada en Helsinki el 17 de noviembre de 2006 (*ABC* [22 de noviembre de 2006]). Un análisis de la cuestión rusa, en REMIRO BROTONS, A. (dir.) (2006): *Los límites de Europa. La UE, Rusia y los “Nuevos Estados Independientes occidentales” (Belarús, Moldova, Ucrania)*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, p. 60 y ss.

de la Unión respetar los valores esenciales en los que la misma se basa, sino que además debería tener su territorio en la zona geográfica del mundo que se extiende desde los Urales hasta la costa occidental de Portugal y desde el polo norte de Noruega hasta la frontera sur de Malta. Como antes hemos escrito, el argumento que la Comunidad Europea empleó para rechazar la candidatura de Marruecos en 1987 fue que no tenía su territorio en el Viejo Continente.

Sin embargo, el requisito de la geografía se ha relativizado mucho ya, y se sigue haciendo, por la Unión para ser riguroso en esta interpretación, para serlo “demasiado” quiero decir; y es que hay estados claramente europeos en términos geográficos que parecen excluidos de su ingreso en la Unión, como la Federación Rusa, y no es aún seguro que no acabe siéndolo también para otras de las antiguas repúblicas soviéticas. Y hay estados que no parecen geográficamente europeos, pero que han sido aceptados sin vacilación como miembros de la Unión: Chipre, por ejemplo, es una isla del Mediterráneo pegada a la península de Anatolia que conforme al principio de mayor proximidad respecto del continente es geográficamente asiática¹²¹, habiéndose argumentado asimismo con la paradoja de haber rechazado a Marruecos (1987), “país separado de Europa por los escasos kilómetros del estrecho de Gibraltar (...)” y considerar como “Estado europeo a Malta, que se encuentra a cien kilómetros de Sicilia”¹²². No parece tampoco haberse encontrado “pega” alguna en los estados “mínimamente” europeos (desde un punto de vista geográfico), pese al dato de que jamás se ha pretendido que un Estado que posee una pequeña porción de tierra en otro continente pueda considerarse que pertenece a él¹²³, caso de la actual Turquía, que sólo cuenta con un tres por ciento de su territorio en el continente europeo (la pequeña zona en la que Bizancio estuvo) desparramándose el resto por la península de Anatolia a la que, al menos a parte de la misma, los griegos clásicos llamaron “¡Asia Menor!”.

Y esta es la tendencia que parece consolidarse o, al menos así se desprende de lo afirmado por la Comisión en su reciente Estrategia de Ampliación, al considerar que el término europeo “combina elementos geográficos, históricos y culturales que contribuyen todos ellos a la identidad europea”. Es decir, para ser europeo no han de ser tenidos en cuenta sólo esos criterios geográficos, sino también los históricos y culturales. De acuerdo, pero, ¿qué criterios geográficos y culturales? ¿con qué intensidad deberían aplicarse? Ninguna respuesta podemos ofrecer, porque la Co-

¹²¹ A. Remiro lo precisa más, “y así aparece habitualmente en los mapas”, citando el *Atlas General Santi-llana*, Madrid, 1995, p. 73. Para el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, “Chipre sería el primer Estado europeo puramente dogmático de la Unión rompiendo —o relativizando seriamente— la vinculación entre la geografía y el proyecto político”; este autor califica de “dogmáticos” a “los miembros de la Unión que no acreditan una europeidad ontológica (si es que existe)” (*Los límites de Europa. La adhesión de Turquía...*, p. 18); en el mismo sentido, PÉREZ-PRAT DURBAN: “Turquía...”, *cit.* (nota 113), p. 407, 423.

¹²² ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración...*, *cit.* (nota 12), p. 345.

¹²³ A. Zamora (Turquía no es Europa) recuerda que “España posee tres comunidades en África (Ceuta, Melilla y Canarias) sin que nadie piense, por tal razón, que España tiene derecho a ingresar en la recién creada Unión Africana (...)” (tomo la cita de REMIRO BROTONS, A.: *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía...* *cit.*, p. 18, nota 36).

misión no concreta más, limitándose a afirmar que “la experiencia compartida de ideas, valores e interacción histórica no puede condensarse en una sencilla fórmula intemporal, y está sujeta a su estudio por las sucesivas generaciones”¹²⁴, como si quisiera huir de preguntas que le incomodan¹²⁵.

Teniendo en cuenta estos datos, la inclusión del término *européo* no debería esclavizarnos geográficamente. Dicho de otro modo, se podría “entrar” en la Unión aún no estando en la Europa geográfica y siendo los criterios para acceder al club de otra índole. ¿Qué criterios? ¡Los que ya tiene establecidos la Unión!: el respeto de los valores o principios básicos, la dignidad humana, la igualdad y la no-discriminación, la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho. En definitiva, Europa es un proyecto político y reposa en unos valores que dan homogeneidad al proceso de integración que la Unión representa¹²⁶.

A partir, empero, de una concepción así se abre todo un universo de posibilidades, en el que tal vez no la lejana China, que en todo caso necesita una política exterior y global de Europa hacia y para con ella¹²⁷, pero sí otros estados más próximos, los ribereños del Mediterráneo, ¿*nuestro mar*?, ocupan los primeros puestos: Israel, Marruecos, Túnez (...). En todo caso, bueno será matizar que en la quinta ampliación el inicio de las negociaciones se condicionaron no sólo a los *criterios políticos* que el Tratado de Ámsterdam (1997) incluyó como artículo 6.1 en el TUE, sino, asimismo, a los demás *criterios de Copenhague* y, posiblemente, si se le otorga autonomía de

¹²⁴ *Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, doc. (COM) 2006, 649 final, 08.11.2006, anexo I, p. 17.

¹²⁵ Como otros han dicho, de esta manera, “...la Commission marque qu'elle ne veut pas entrer dans une discussion sur les frontières en l'absence de consensus dans les Etats membres” (entrevista a M. Foucher, *Entretien d'Europe* [13 de noviembre 2006], Fondation Robert Schuman, disponible en <http://www.robert-schuman.org/supplement/entretien11.pdf>).

¹²⁶ Los “valores” a los que se refiere el artículo 2 del Tratado Constitucional (2004) o los “principios” del artículo 6.1 del TUE vigente han sido definidos por la Comisión como “un núcleo de elementos esenciales en el que cada ciudadano de la Unión puede reconocerse, al margen de cualquier diferencia política o cultural vinculada a la identidad nacional” (*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del TUE. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión*, (COM [2003] 606 final, 15 octubre), p. 3; para Esther Zapater Duque, estos “(...) parecen afirmar la existencia de una homogeneidad, estableciendo, así, una cierta analogía con las cláusulas propias de los sistema federales, que exigen una homogeneidad mínima estructural y material entre los diversos entes que componen la federación (“La Unión Europea como comunidad...”, *cit.* (nota 12), p. 39). Son estos criterios laicos, más que los valores históricos que caracterizaron Europa como el cristianismo o la civilización (representada para muchos por la revolución industrial) (SWIDEREK, B. (2004): “La ampliación europea desde el otro lado del muro: un punto de vista desde Polonia”, en *Europea ante su futuro. Una visión desde Euskadi*. Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, p. 115-129, p. 116), los que acaso debieran servir de filtro para controlar el acceso a la UE (en este sentido, ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración europea...*, *cit.* (nota 12), p. 344-347; REMIRO BROTONS, A.: *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía...*, *cit.* (nota 3), p. 21-26; FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J., en la entrevista *cit.* (nota 114), p. 24.

¹²⁷ *Vid. ad ex.* PASTOR, A.; GOSSET, D. (2006): “Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI”, en *Análisis del Real Instituto Elcano. ARI*, n. 29 [febrero], pp. 22-26.

estos, al principio de la *capacidad de absorción de la Unión*¹²⁸. Los futuros candidatos, no necesariamente confinados ya a la “gran península de Asia”¹²⁹, como algunos han denominado a nuestra Europa, pues no en vano su frontera oriental más que ninguna otra ha sido siempre y es aún su “zona crítica”¹³⁰, deberían también pasar, si es que llamarlo así no ofende a nadie pues no es esta nuestra intención, bajo las horcas caudinas.

Y es que la UE es consciente de que todo, ella misma incluida tiene un límite. Así lo ha mostrado recientemente, y con contundencia, por cierto, la Comisión en la mencionada Estrategia sobre ampliación de noviembre de 2006, en la que se afirma:

La UE se ha tomado en serio la cuestión del ritmo de la ampliación. Para evitar una sobrecarga de compromisos, la UE respeta los compromisos existentes para con los países inmersos en el proceso, pero es *prudente* a la hora de asumir nuevos compromisos¹³¹.

Se consolida a la luz de la Estrategia sobre la ampliación de noviembre de 2006¹³², de manera irremediable, el principio que mencionábamos que parece haber operado en la última ampliación, el de la capacidad de absorción de la UE para continuar con futuras adhesiones. ¿Se paraliza la extensión de la Unión?. No, no cierra, de momento, sus puertas, pero sí anuncia que será (aún más) escrupulosa en las exigencias a los estados candidatos de lo que hasta ahora ha sido y que el éxito o fracaso dependerá de dos factores¹³³:

- El mantenimiento del impulso para reforzar y profundizar la integración europea, garantizando la capacidad de la UE para seguir funcionando. Es decir, las nuevas entradas de miembros no pueden suponer una paralización o un retroceso en el desarrollo de la Unión. Por su parte, la capacidad de la Unión¹³⁴ para mantener el impulso de la integración europea tiene tres componentes: uno, las instituciones

¹²⁸ *Vid. supra* párrafos 30 y 31.

¹²⁹ SOTELO, I. (2003): “La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa”, en *La formación de europeos*, Actas del Simposio de Barcelona, Academia Europea de Ciencias y Artes, pp. 23-59 (p. 23-24).

¹³⁰ De Asia llegaron a Europa y no de Marte invasiones y flujos migratorios a lo largo de la historia... (*vid. GARCÍA PICAZO, P.* (2003): “La ampliación de la Unión Europea: ¿Integración o reintegración de Europa?. Algunas reflexiones del debate ideológico”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, p. 319-338 (p. 325 y 326 y ss).

¹³¹ Pág. 4 de la Estrategia, *doc. cit.* (la cursiva es nuestra). También, p. 14 (conclusión 3ª). Es decir, tarde o temprano, de acuerdo con este compromiso, ingresarán en la UE Turquía, Croacia y los Estados de los Balcanes occidentales.

¹³² O eso nos parece al menos.

¹³³ Pp. 4, 5 y 14 (conclusión 3ª) de la estrategia (*doc. cit.*). La Comisión, se indica, realizará en el futuro evaluaciones de impacto en las diferentes fases del proceso de adhesión (anexo I, p. 16 del documento).

¹³⁴ P. 19 de la Estrategia.

deben funcionar eficazmente, con lo que antes de otra ampliación habrá que decidir si resultan o no afectadas; nuevos estados no sólo complican la composición de las instituciones (votos en el Consejo, número de comisarios), sino que trastocan cuestiones prácticas, del día a día, que pueden suponer nuevos problemas y gastos, como la cuestión de las lenguas oficiales. Dos, las políticas comunes deben cumplir sus objetivos; cada ampliación se acompañará de una evaluación de impacto sobre las políticas, sobre todo en las más relevantes (circulación de personas, gestión de fronteras, agricultura, política de cohesión y transporte). Y tres, el presupuesto debe ser proporcionado a sus objetivos y recursos financieros; antes de otra adhesión, la UE decidirá acerca de los recursos presupuestarios necesarios¹³⁵.

- La garantía de que los países candidatos están preparados para asumir las obligaciones que conlleva la adhesión, mediante el cumplimiento de las condiciones (reformas políticas y económicas), que será evaluado por la Comisión, con “arreglo a unos criterios estrictos”.

La Comisión añade un elemento a los dos mencionados, que, a su juicio, resulta esencial para el éxito de cualquier ampliación: la comunicación con los ciudadanos, cuyo apoyo se considera básico en la consolidación de nuevas entradas de miembros¹³⁶, y no va a ser precisamente fácil de obtener: el Eurobarómetro especial sobre el futuro de la UE, de febrero-marzo de 2006, ponía de relieve que sólo un 55% de la población europea considera la ampliación como algo positivo¹³⁷, cifra que empeoraba cuando a los encuestados se les preguntaba respecto de las consecuencias de la misma sobre los mercados de trabajo¹³⁸.

En definitiva, ¿importa ser “europeo”? Sí, claro, lo entendamos como lo entendamos, pero aún más importa que los nuevos estados cumplan las condiciones y el hecho de que la UE mantenga intacta con las nuevas adhesiones su capacidad de funcionar de manera eficaz.

¹³⁵ A partir del 1 de enero de 2007, se usará una nueva herramienta financiera para promover la modernización, la reforma y la armonización del acervo, el IPA (Instrumento de Preadhesión), que sustituirá a PHARE, Cards, Ispa y Sapard.

¹³⁶ P. 6 de la Estrategia, *cit.* Las páginas 9 y ss se dedican a esta cuestión, concretando la Comisión las maneras de llevar a cabo esa comunicación: incremento de la transparencia, diálogo con la sociedad civil, mayores contactos personales en materia de educación, investigación y cultura, seguimiento de la opinión pública e información asequible en un lenguaje corriente.

¹³⁷ Las respuestas eran más positivas (69%) en los diez nuevos estados que en los demás (53%), aunque sólo tres países lograban una mayoría de respuestas negativas (Austria, Francia y Finlandia). Fuente: Special Eurobarometer 251, *The future of Europe* (publicado por la Comisión Europea en mayo de 2006, p. 26), disponible en http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf.

¹³⁸ Un 63% daba respuestas negativas. El mayor temor se daba en Chipre (un 82%), Alemania (un 80%), Austria (un 75%) y Francia (un 72%). Fuente: Special Eurobarometer 251, *cit.*, p. 56. Los españoles somos considerablemente más favorables a la ampliación (un 51% de los encuestados se declara apoyarla, frente al 46% de media del resto de países miembros). Fuente: Eurobarómetro EB66, otoño 2006, p. 3.2.

En cualquier caso, nos preguntamos si no sería obligado en tal supuesto la modificación de los mismos o, al menos, la aclaración de lo que el término europeo significa. Podría aprovecharse, entonces, para fijar con la mayor precisión posible los límites de la Unión.

El Informe del Comité de Sabios creado por la Comisión para estudiar la posible incidencia que la ampliación supondría para el sistema institucional de la Unión en su conjunto, de cara a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de Niza (2000), consideró inevitable:

La claridad y la comprensión pública (...) [que] los estados miembros deberán pronunciarse sobre la extensión geográfica definitiva de la Unión. El grupo no sugiere que se deba hacerlo ya, pero es un problema que no hay que olvidar¹³⁹.

No se hizo por el Tratado de Niza (2001). Tampoco el tratado que establece una Constitución para Europa (2004) por “paradójico”, “contradictorio” y aún “temerario” que a algunos les parezca¹⁴⁰, lo hace, y ello pese a que alguna de sus propias disposiciones parece reclamarlo. Y es que en él se habla “de la Unión y de entorno próximo”¹⁴¹, y se alude a los “países vecinos” de la Unión, con los que se quiere establecer “relaciones preferentes” e incluso “celebrar acuerdos especiales...”, tratados que podrían prever “la posibilidad de realizar acciones en común” y cuya “aplicación sería objeto de una concertación periódica”¹⁴².

Mas, ¿quiénes son estos “países vecinos”? Bien, hasta hoy, y en la práctica, porque esta Política de Vecindad ha comenzado a aplicarse sin esperar a la entrada en vigor del Tratado Constitucional (2004), hablamos de Rusia, Belarús, Ucrania o Moldavia (el Cáucaso Sur)¹⁴³. Pero, ¿lo seguirán siendo quiénes les sucederán (...)?

¹³⁹ Las implicaciones institucionales de la ampliación. Informe de la Comisión Europea, por VON WEIZSÄCKER, Richard, DEHAENE, J. L.; SIMON, D. (1999): *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, [julio-diciembre], apartado 1.4, párrafo quinto, p. 595-610.

¹⁴⁰ BERTONCINI, Y.; CHOPIN, T. (2006): “Un an après le non: quelle stratégie pour l'Union ?”, en *Questions d'Europe (Fondation Robert Schuman)*, 29 [mayo], n. 30 (versión PDF), p. 1-12 (p. 9).

¹⁴¹ Título VIII de la I parte, artículo I-57.

¹⁴² Artículo I-57.1 y 2.

¹⁴³ Así, el Consejo Europeo de Copenhague incluía en la agenda de la Unión para el inmediato futuro el estrechamiento de las relaciones con dichos países y la ribera sur del Mediterráneo (Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia, 12-13 de diciembre de 2002, apartado 24); la Comisión ha hecho propuestas para la creación de una zona de prosperidad y un entorno de vecindad “amistoso” para la Unión (*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos del este y del sur de Europa* [COM, 2003, 104 final, de 11 de marzo de 2003]; y *Comunicación (...). Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad* [COM, 2003, 393 final, de 1 de julio de 2003]); y el Consejo Europeo de Tesalónica (junio 2003) aprobó el nuevo marco de relaciones (...). En un texto más reciente, la Comisión cita de nuevo a esos cuatro estados (*Comunicación de la Comisión. Política Europea de Vecindad. Documento estratégico*, COM [2004] 373 final, p. 4-7). *Vid.*, sobre el tema de la Política de Vecindad y sus manifestaciones prácticas más actuales, REMIRO BROTONS, A. (dir.) (2006): *Los límites de Europa. La UE, Rusia y los ‘Nuevos...’*, cit. (*supra* nota 120), p. 36 y ss, 43

¿Acaso no es conveniente, siete años después del Informe de los Tres Sabios, pronunciarse ya sobre la extensión geográfica definitiva de la Unión? Sabemos que no será fácil, pues, a la postre, “las fronteras geográficas” de Europa, como ha manifestado recientemente el presidente de Austria ante el pleno del Parlamento Europeo, “vendrán determinadas por el cumplimiento de los criterios por los que se rigen los países de la Unión Europea y por la capacidad de absorción de la misma”, pero como el mismo Sr. Fischer o el que fuera presidente de la Convención que adoptara el Tratado Constitucional (2004), Valéry Giscard d’Estaing, han señalado¹⁴⁴, nosotros también creemos que ha llegado el momento de fijar las líneas de separación que, como sabemos bien los internacionalistas, lo son asimismo de vecindad, de buena vecindad en muchos casos; acaso, como Bertonecchini y Chopin han sugerido, mediante la adopción por los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión “de una declaración pública solemne”¹⁴⁵. El Consejo Europeo de diciembre de 2006 podría, acaso, haber sido una buena ocasión para hacerlo, pues incluía en su agenda un debate sobre las ulteriores ampliaciones, incluida la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros y medios de mejorar la calidad del proceso de ampliación¹⁴⁶, pero se desperdició la oportunidad, y ninguna referencia al respecto encontramos en el texto que insiste, sí, (convenciéndonos de por dónde irán las cosas en el futuro) en que “el ritmo de la ampliación debe tener en cuenta la capacidad de la Unión de absorber a nuevos miembros”¹⁴⁷.

Una declaración institucional sería, pese a la aparente reticencia, deseable, pero, ¿acaso no lo sería también que la delimitación de la Unión fuera una cuestión sobre la que el pueblo pudiera decidir? Ya señalamos que el Informe de la Comisión de noviembre de 2006 consideraba esencial para el éxito de la ampliación el apoyo de

y ss; id.: *Los límites de Europa. El Cáucaso Sur*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, p. 33 y ss, 63-64, 71 y ss, 93 y ss y 125 y ss.

¹⁴⁴ “A Europa (afirmó en concreto el presidente austriaco), le corresponde ahora plantearse los límites” (sesión solemne del Parlamento Europeo con el presidente de Austria, que ostenta en el semestre la presidencia del Consejo de la Unión, 15 de febrero de 2006 [http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/008-5214...]). Para el Sr. Giscard, cuatro son, una vez entre en vigor el Tratado Constitucional, las tareas urgentes para completar la Unión Política de Europa, siendo la cuarta la de “carefully prepare a realistic timetable (...) with a view to establishing the (...) possible future enlargements (...)” (speech by Valery Giscard d’Estaing, “The Political Future of Europe”, Tuesday 28 february 2006, at the London School of Economics, check against delivery, p. 1-20 [p. 18-19]).

¹⁴⁵ “(...) en la que expongan las razones por las que un determinado número de países son aún llamados a unirse a la familia europea, mientras que otros (únicamente) se benefician de la nueva política de vecindad establecida” (“Un an après...” *cit.*, p. 10. y CHOPIN, T. MACEK, L.: “Après l’adhesion de la Bulgarie et la Roumanie: en finir avec l’opposition entre élargissement et approfondissement, en *Questions d’Europe* (Fondation Robert Schuman) [8 enero 2007], n. 49 (versión PDF), p. 9.

¹⁴⁶ Así lo fijó el Consejo Europeo de Bruselas (15-16 de junio de 2006, conclusiones de la Presidencia, doc. 10633/1/06/REV.1, pár. 53). El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, en su sesión de 13 de noviembre de 2006, anunció que el Consejo Europeo de diciembre de 2006 tomaría como texto base el documento de la Comisión (http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/newsletter/index_en.htm#a3).

¹⁴⁷ Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, doc. 16879/1/06/REEV-1, pár. 9.

la ciudadanía, y aunque lo congruente sería dejar que se manifestara de alguna manera, no parece ser esta la postura de la Unión: en noviembre de 2006 el comisario encargado de la ampliación, Olli Rehn, aunque deseoso, según afirmaba, de acrecentar el apoyo popular al proceso, se declaraba contrario a la idea de fijar fronteras a la UE, bajo pretexto que ésta se define por sus valores¹⁴⁸. Seguiremos esperando.

IV. A modo de conclusión ('¿quosquetandem...?')

Da un poco de miedo, en todo caso, la aparente desenvoltura con la que algunos se refieren a un proceso que parecen entender de una "elasticidad" infinita (...). No estamos abogando por cerrar las puertas con doble candado para los años del próximo futuro, pero sí porque el proceso de ampliación avance en lo sucesivo con adhesiones bien negociadas y con un saludable *airbag* de tiempo interpuesto entre cada "accidente"¹⁴⁹.

La orientación que, como hemos visto, propone la Comisión se basa, sin duda, en la cautela, porque, ¿qué dirá la opinión pública? La estrategia de la Comisión, ya lo hemos señalado, es consciente de su peso, y por eso convencerla y animarla se convierte en objetivo prioritario. Ahora bien, mucho nos tememos que la UE tendrá que desplegar todos sus encantos e instrumentos de conquista. No se nos olvida que el argumento utilizado por muchos en su día para oponerse al Tratado Constitucional (2004) fue, precisamente, que con ella se abrían las puertas a Turquía y que oponerse al texto era un modo de impedir (o posponer a largo plazo al menos) su ingreso.

El derecho vigente mantiene la tesis de que la UE reposa en unos "principios" consustanciales con su manera de *entender* las relaciones internas e internacionales y aun ínsitas a su manera de *ser*; y de que no dudará en considerarlos como parámetros que inspirarán la aplicación de sus políticas de comercio y de cooperación y ayuda al desarrollo, utilizando dichas políticas en particular y la PESC en general como palancas para promover la democracia y el respeto de los derechos humanos en todos los países del Universo Mundo con los que negocie y/o se implique (...). También el TC (2004) deja claro, igualmente, y aún generaliza, reforzándolo así, este mensaje; se advierte así a los países que no estén dispuestos a vivir según las reglas del juego que tendrán que pagar su precio por ello, en particular en sus relaciones con este ya importante operador internacional económico y político que conocemos como UE¹⁵⁰.

¹⁴⁸ [Http://www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), *Enlargement package, press speaking points* [8 noviembre 2006] (recogido por CHOPIN, T.; MACEK, L.: "Après l'adhésion...", *cit.*, p. 9).

¹⁴⁹ J. J. Álvarez Rubio, en una entrevista que se le hace en *Eurobask. Revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, pide que las próximas adhesiones sean "puntuales, casi a la carta" (n. 8, enero de 2004, p. 11).

¹⁵⁰ En el documento *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, puede leerse: "(...) hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado

La defensa de las propias convicciones, sobre todo de las que como estas asignan a la libertad, la democracia y a los derechos fundamentales del ser humano un valor determinante en la conducta de los estados en sus relaciones internacionales, no debe ser considerado como un baldón ni una provocación hacia nadie, como algunos de entre nosotros parecen pensar, sino como una muestra de coherencia y determinación en la lucha por un mundo mejor. Una coexistencia de las civilizaciones, porque la pretendida alianza nos parece, como al brillante poeta hispanoamericano, “la libélula vaga de una vaga ilusión”, debe pasar por reconocer el derecho que la UE en este caso tiene a hacer de los valores en los que reposa el estandarte de su acción exterior.

Desde este punto de vista, es preocupante el relativismo con el que la UE parece conformarse hoy respecto de esa concepción amplia del principio democrático con la comenzábamos estas líneas. Parece como si la Unión no acabara de encontrar una estrategia de respuesta adecuada, en sus relaciones con América Latina, ante la llegada al poder en algunas de sus repúblicas de regímenes “populistas”, que demuestran tener en ocasiones una concepción cuando menos “chocante” de lo que deba entenderse por democracia y respeto de los derechos humanos.

Incluso admitiendo que ambos conceptos pueden modularse en ciertas circunstancias, hay líneas rojas que no pueden lícitamente sobrepasarse en o por las interpretaciones de “cada quién”: nadie podrá negarnos, creemos, por ejemplo, que el principio democrático que la UE ha venido defendiendo rechaza, por peligrosas y arriesgadas, “democracias” basadas en la existencia de presidencias vitalicias o partidos únicos (...).

Del mismo modo que la ampliación de la Unión debe hacerse mirando con lupa, como la Estrategia (2006) de la Comisión parece apuntar, que los candidatos sean Estados comprometidos sincera y decididamente con los principios y valores que sustentan este proceso de integración apasionante que llamamos Unión Europea.

Bien sabido es, además, que la trayectoria histórico-político-religiosa de posibles futuros miembros no es para muchos ciudadanos de a pie la mejor de las credenciales (...). Y es verdad que el *pueblo* no suele saber de cifras estadísticas ni de sesudos criterios políticos o jurídicos, y actúa, en muchas ocasiones, por impulsos que no se basan precisamente en conocimientos científicos profundos; son *pálpitos*, *intuiciones* que a veces aciertan y a veces no. En todo caso, ¿no hemos aceptado que el pueblo es *soberano*?; pues si lo es, o le convencemos o le obedecemos (...).

el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la UE debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la UE” [Bruselas, 12 de diciembre de 2003], pp. 1-14, en p. 10).

La Unión Europea como actor internacional: consecuencias de la última ampliación para la PESC

Francisco Aldecoa Luzárraga

**Catedrático de Relaciones Internacionales
Cátedra Jean Monnet de Integración Europea
Universidad Complutense de Madrid**

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. De las ampliaciones en el siglo XX a la unificación europea en el siglo XXI. III. De quince a veintisiete: el incremento del tamaño relativo de la Unión Europea como actor internacional. IV. La PESC en términos cualitativos: la “nueva Europa”, ¿una UE más atlantista? V. Nuevas fronteras, nuevos desafíos: la política de vecindad. VI. Más diversidad de los Estados miembros hace necesaria una institucionalización creciente de la PESC: el nuevo Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior. VII. Conclusiones

I. Consideraciones generales

A comienzos del siglo XXI, la Unión Europea ha cambiado fundamentalmente su fisonomía, pasando a tener veintisiete estados miembros, casi quintuplicando el número de estados con los que hace cincuenta y siete años comenzara su andadura. Igualmente significativo es el hecho de que la mayor parte de los Estados que se han adherido en las dos oleadas de 2004 y 2007 provienen del “otro lado del telón de acero”.

Esta ampliación, indudablemente, plantea importantes interrogantes y, a la vez, muestra cómo ha cambiado el mundo en los cincuenta y siete años de la integración europea. Si la guerra fría y la división del mundo en dos bloques fue uno de los factores que condicionan el éxito de la integración europea al inicio de su andadura, cabe preguntarse cómo afecta al proyecto europeo no sólo el fin de ese periodo histórico, sino que los “antiguos enemigos” sean hoy parte del proceso de integración.

En ese sentido, es lógico considerar que esta ampliación ha tenido que afectar de alguna manera a la “visión del mundo” de la UE. Si existe un ámbito que muestre más la visión de mundo y las distintas percepciones de la historia protagonizada es

el de la política exterior. Por ello, vamos a tratar de avanzar con nuestra investigación en qué medida la ampliación a los países del Centro y Este de Europa ha repercutido en la UE como actor internacional. En primer lugar, se examinará la incidencia de un mayor número de Estados en el actor internacional Unión Europea. A continuación, expondremos las repercusiones en términos cualitativos de la adición de doce Estados, en su mayoría de Europa Central y Oriental. Examinaremos si tiene consecuencias para la definición de una política exterior europea más atlantista, si incide en la priorización de una política exterior volcada al Este y si dificulta la toma de decisiones en materia exterior.

II. De las ampliaciones del siglo XX a la unificación europea en el siglo XXI

La cuarta ampliación de la UE, producida en dos oleadas el 1 de mayo de 2004 y el 1 de enero de 2007, no sigue las lógicas políticas de las anteriores ampliaciones, sino que presenta un alcance y significado de mayor envergadura¹. Esta ampliación del siglo XXI supone el fin de una noción de Europa, que se iba haciendo a retazos por los que estaban dentro, y el comienzo de la aplicación de la noción de “una Europa”, con la que se pone en práctica un nuevo diseño completo de Europa, realizado entre todos los que quieren participar en el proyecto político.

Tres Estados más —Croacia, la República Exyugoslava de Macedonia y Turquía— continúan a diferente ritmo distintos procesos de adhesión cuya finalización es difícil de programar². Además, los restantes Estados de los Balcanes Occidentales —Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Albania— obtuvieron en el Consejo Europeo de Feira el estatuto de “candidatos potenciales” a la adhesión, constituyendo de hecho su marco de relación con la Unión —el Proceso de Estabilización del Sudeste de Europa— un proceso de preadhesión que sigue la misma lógica política de la anterior política de ampliación³.

¹ El primero de mayo de 2004, con la entrada en vigor del Tratado de Atenas de 16 de abril de 2003, se adhirieron a la UE diez Estados del Centro, Sur y Este de Europa. De los nuevos Estados miembros, cinco eran del Centro y Este de Europa pertenecían a la órbita soviética —Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa— y tres habían sido miembros de la extinta URSS —Estonia, Letonia y Lituania— y los otros dos eran pequeñas islas del Mediterráneo —Chipre y Malta. El 1 de enero de 2007.

² Estos tres Estados se encuentran en distintas etapas de la negociación bilateral de los distintos capítulos del acervo, siendo la más difícil la de Turquía, que ya ha sufrido varias paralizaciones. Junto a los aspectos técnicos de las conversaciones de adhesión, no pueden olvidarse los factores políticos. En este sentido, el debate público celebrado en varios países a lo largo de 2004 y 2005 con objeto de la ratificación del Tratado Constitucional mostraba reticencias de la población frente a las ampliaciones. Ello llevó a que el Congreso francés aprobara, en febrero de 2005, una modificación a la Constitución francesa cuyo nuevo artículo 88.5 exige la celebración previa de un referéndum positivo antes de aprobar las nuevas ampliaciones. Esta previsión que, desde un punto de vista político, se justificaba por el sentimiento francés contra la adhesión de Turquía, sin embargo, es susceptible de obstaculizar también otras adhesiones sobre las que no tendría por qué haber polémica, como las de los Balcanes Occidentales.

³ Véase, al respecto, CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, puntos 66 a 75.

La unificación de Europa avanza a partir de la ampliación actual, el paso de quince a veintisiete miembros en este momento, y posiblemente a casi cuarenta en los próximos años. Constituye en sí misma el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia, ya que pretende la unificación pacífica y voluntaria del continente europeo en torno a un conjunto de valores y un modelo político y de sociedad. Proyecto que —tomando el término del Programa de la Presidencia danesa de 2002— conocemos como “una Europa”⁴. Será así la primera vez en la historia que se cree una organización política sin violencia⁵ con la voluntad de abarcar a toda Europa en torno a un proyecto, un ideal común y unos valores en la medida en que lo deseen todos sus miembros.

Esta cuarta ampliación de la UE no es, por todo ello, una ampliación más, sino una de las dos caras del proceso político de la UE, ampliación y profundización. Por su especial naturaleza, inicia otra mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente⁶. En este sentido, el proceso de profundización política iniciado en el año 2001, que llevó a la firma del tratado por el que se establece una Constitución para Europa el 29 de octubre de 2004, no puede entenderse sin la presión de la ampliación⁷. Paralizado por los referenda negativos de Francia y los Países Bajos producidos en junio de 2005, ese proceso ha revivido en nuestros días con el proyecto de adopción de un tratado de reforma que recoge la sustancia de la fallida Constitución⁸.

En contra de lo que se dice, la relevancia de esta ampliación no reside en sus efectos económicos, sino que tiene, ante todo, efectos políticos de primera magnitud. En términos económicos, la Unión sólo incrementará en torno a un 5% su PIB (algo más de la mitad del de España), aportando casi el doble de la población de

⁴ La presidencia danesa, que se desarrolló entre agosto y diciembre de 2002, se impuso como objetivo principal culminar las negociaciones de adhesión con los mejor preparados en el Consejo Europeo previsto para diciembre de ese año. Por ello, eligió “una Europa” como el lema de su presidencia y título de su programa. El Programa de la Presidencia danesa puede encontrarse en: <http://www.eu2002.dk>.

⁵ LANDELIUS, Peter (1991): *Europa y el toro*. Tecnos. Madrid, p. 17.

⁶ Muchos autores se refieren a la ampliación en curso de la Unión Europea como la quinta. Nosotros, por el contrario, la consideramos la cuarta, ya que estimamos que la de Grecia (1981) y Portugal y España (1986), a pesar del periodo transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino sur, y constituyen, a nuestro juicio, dos oleadas de una misma ampliación. Desde otro punto de vista, venimos estimando desde hace más de veinte años que la construcción europea ha sufrido desde los ochenta una primera mutación, de unas comunidades económicas a una Unión de naturaleza política. Véase, al respecto: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Tecnos. Madrid, Vol. II.

⁷ Con relación a esta cuestión, véanse, entre otros, los siguientes trabajos: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2004): “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva. Madrid. p. 19-85.

⁸ Véase, con relación a esta cuestión: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2007): “Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 76. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.

nuestro país y un mosaico de diversidades: lenguas, historias, culturas, tradiciones, situaciones económicas, minorías, organizaciones sociales, etc.

Lo relevante de este proceso político de ampliación es la política, los retos que presenta en términos de gobernabilidad, de funcionamiento de la estructura de la Unión, de cohesión social, de mayores responsabilidades internacionales y los efectos que puede tener la unificación en la forma de organizar la propia sociedad internacional de la globalización en el futuro. En resumen, una ampliación de la magnitud de la sufrida por la Unión no supone simplemente una adhesión más de miembros, sino que supone una mutación fundamental en la propia organización política al cambiar su composición y multiplicarse exponencialmente su heterogeneidad⁹. Todo ello plantea fundamentales desafíos, tanto para el funcionamiento interno de la Unión como para la articulación de su acción internacional.

Con relación a este último punto, pueden anticiparse varios tipos de consecuencias. En primer lugar, una ampliación de doce estados ha de tener necesariamente consecuencias en el tamaño del actor internacional e incidir de esta manera en su política exterior. En segundo lugar, en términos cualitativos la política exterior puede verse afectada por la inclusión de nuevos intereses y nuevas visiones e incluso al multiplicarse los estados dificultada en su formulación.

III. De quince a veintisiete: el incremento del tamaño relativo de la Unión Europea como actor internacional

La valoración de la influencia de la ampliación en la PESC puede tanto estimarse en términos cuantitativos como cualitativos. En este primer epígrafe, valoraremos la repercusión cuantitativa. Es evidente que el primer efecto de la ampliación reside en el peso relativo del actor internacional que es la UE. En este sentido, tras la ampliación la UE ha incorporado a doce Estados miembros más y a más de cien millones de habitantes más, así como un incremento mucho menor de su PIB relativo¹⁰. Un actor internacional mayor y más potente tiene la posibilidad de tener mayor peso y relevancia en las relaciones internacionales.

⁹ En otro lugar, estudiamos los desafíos que la ampliación entraña para el proceso político de integración europea. Véase: ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO; GUINEA LLORENTE, Mercedes (2005): *El futuro de "una Europea" europea: su constitucionalización (2001-20014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*. Publicación del III Premio Francisco Javier de Landáburu 2005. Consejo Vasco del Movimiento Europeo. Vitoria-Gasteiz.

¹⁰ Con las ampliaciones sucesivas de 2004 y 2007, la UE ha pasado de tener 385,4 millones de habitantes a 489 en la Unión de 27 Estados miembros. Con las dos oleadas de ampliación y la incorporación de los doce nuevos estados, el producto interior bruto de la Unión sólo se ha incrementado en un 5,98%. Así, a precios constantes de 2005, el PIB de la Unión de los 15 era de 10.264 billones de euros, mientras que el de la Unión a 27, de 10.917 billones. Véase, al respecto: EUROSTAT (2007): *Europe in figures. Eurostat yearbook 2006-07*. OPOCE. Luxembourg .

La UE en nuestros días es el tercer grupo humano del planeta, tras China y la India, y el primero de los organizados democráticamente y en torno al respeto de los derechos fundamentales. Reúne a casi la mitad de los Estados democráticos del mundo y a cerca de un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Por ello, sólo por su peso específico y el que le da, además, ser la primera potencia comercial y en términos de cooperación al desarrollo del mundo es un actor político fundamental de las relaciones internacionales¹¹.

Ese peso creciente se traduce también en una responsabilidad creciente en la gestión de los asuntos internacionales. Sin embargo, cuenta con el handicap de unos mecanismos de política exterior muy jóvenes, de apenas catorce años, y el mantenimiento de la unanimidad como regla de adopción de decisiones. A ello ha de sumarse la heterogeneidad de posiciones de los Estados nuevos respecto al tipo de política exterior, que refuerza la dicotomía existente en el seno de la Unión entre la Europa atlántica y la Europa europea, como veremos en el epígrafe siguiente.

Las instituciones europeas son conscientes de este mayor peso como actor internacional, lo que supone, como añadidura, responsabilidades crecientes. Así, la Estrategia Europea de Seguridad, marco político para la acción exterior europea, dispone: "La Unión Europea, como Unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial [...] tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor."¹²

Estas nuevas responsabilidades han sido identificadas por los líderes europeos al hacer entrar en la agenda europea como próximo objetivo la gobernabilidad global¹³. Así, el nuevo Tratado de Reforma, que los jefes de Estado y de Gobierno

¹¹ La Unión Europea es el principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo, superando en el año 2006 el 55% de la AOD total. En porcentajes de su PIB en ese año, la UE de 25 estados miembros dedicó el 0,42% de su PIB a la ayuda al desarrollo. Si tenemos en cuenta los efectos de la ampliación en la UE como donante nos encontramos con que la adición de doce estados miembros, entre 2004 y 2006, tiene como consecuencia una disminución en términos de porcentaje de AOD respecto al PIB, pasando del 0,43% de la UE de quince miembros al 0,41% de la UE de veintisiete. Esto se explica, fundamentalmente, por el carácter de beneficiarios de la cooperación de gran parte de los nuevos estados miembros, que, en su conjunto, no superan el 0,10 de AOD a terceros países.

¹² CONSEJO EUROPEO (2003): "Una Europa segura en un mundo mejor", en *Estrategia Europea de Seguridad*. Consejo Europeo de Bruselas [12 de diciembre], p. 1, en: <http://ue.eu.int>.

¹³ La Declaración de Laeken de diciembre de 2001, que reflexionaba sobre los desafíos a los que ha de hacer frente la Unión en los próximos años sostenía: "Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo benefician a los países ricos, sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible". CONSEJO EUROPEO (2001): *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*. Laeken [15 de diciembre].

tienen previsto adoptar el 18 y 19 de octubre de 2007, incluirá una ambiciosa redacción de los objetivos de la acción europea en el mundo que van en esta dirección. El Título sobre Política Exterior estará encabezado por los principios y objetivos que la Convención Europea elaborara, uno de los cuales establece que será objetivo de la acción exterior de la Unión “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”¹⁴.

Este objetivo se apoya en la idea de que Europa ha logrado en su seno solucionar problemas comunes a varios estados a través de la cooperación internacional y de la instauración de instituciones supranacionales que han llevado a un modelo de sociedad del bienestar¹⁵. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con “ser”, sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla¹⁶. La Unión debe incidir en la misma actuando como factor de estabilidad, a través de la asunción de sus responsabilidades, fomentando la cooperación multilateral y llevando a cabo una política de vecindad, y proponiéndose como modelo de gestión de problemas internacionales¹⁷.

El reto es cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso¹⁸. En el discurso de las instituciones europeas, los nuevos desafíos están claros. Ahora es preciso ver si se traduce en una mayor coherencia y eficacia en la actuación exterior, para que no exista una brecha entre las ambiciones y la retórica europea y la actuación efectiva de la UE en el mundo¹⁹.

¹⁴ Se trata del artículo III-292.2º h) —disposiciones de aplicación general a la acción exterior de la Unión— del tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. El Consejo Europeo, en la reunión de junio de 2007, decidía en el mandato a la nueva CIG que “en el título V del actual TUE se introducirá un nuevo primer capítulo relativo a las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión que contendrá dos artículos, tal como se acordó en la CIG de 2004, sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión y el cometido del Consejo Europeo en el establecimiento de los intereses y objetivos estratégicos de dicha acción”. Véase, al respecto, el punto 15 del Proyecto de Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG). CONSEJO EUROPEO (2007): *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas [21 y 22 de junio], anexo I.

¹⁵ En este sentido, en una reciente resolución, el Parlamento Europeo estima: “...en un mundo desgarrado por los conflictos, el subdesarrollo y las desigualdades, la Unión Europea es un referente positivo que muestra, con la fuerza de convicción de los hechos, que pueblos que conocieron grandes crisis y guerras fraticidas pueden recorrer conjuntamente un camino de paz, prosperidad y democracia, desarrollando un modelo que combina crecimiento económico con cohesión y derechos sociales, y que esta experiencia histórica es un estímulo para otros procesos de integración regional en el mundo”: PARLAMENTO EUROPEO (2004): *Resolución sobre las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas* [29 de enero] (A5-0480/2003), punto 3, en: <http://www.europarl.eu.int/>.

¹⁶ SEIDELMANN, Reimund: EUROPEAN UNION AND EASTERN EUROPE, en TELÒ, M. (2002): *The European Union and the New Regionalism*. Londres: Ashgate, p. 203.

¹⁷ Así, Susan George estima que otro mundo es posible si Europa es capaz de llevar su modelo a la sociedad internacional de la globalización. GEORGE, Susan (2003): *Otro mundo es posible si...* p. 111-131. Barcelona, Icaria.

¹⁸ Véase, en este sentido: ORTEGA, Martin (2007): “Building the Future. The EU’s Contribution to Global Governance”, a *Chaillot Paper*. Institute for Security Studies, 100, París.

¹⁹ En este sentido, algunos análisis sobre la política exterior europea denuncian la incoherencia entre la retórica de la Unión en materia de política exterior ética y sus prácticas internas, que llevan a unos resul-

El proyectado Tratado de Reforma que salvará de la Constitución la novedosa formulación de principios y objetivos para la política exterior común, instrumentos y medios reforzados para que la Unión pueda formular una política exterior más coherente y aplicarla de una manera más eficaz, ofrece los medios para afrontar estos retos. Ahora también resultará necesaria la voluntad de los Estados miembros para valerse de ellos y solucionar las discrepancias que puedan tener.

IV. La PESC en términos cualitativos: la “nueva Europa”, ¿una UE más atlantista?

Las dos oleadas de ampliación de 2004 y 2007 cambian sustancialmente la naturaleza de la UE. Se pasa de quince Estados pertenecientes a Europa Occidental y relativamente cohesionados en desarrollo económico y social a contar con doce Estados más, diez de los cuales pertenecieron hasta 1991 a la órbita soviética. Los Estados de Europa Central y Oriental, especialmente, traen consigo memorias y experiencias históricas muy diferentes. En cualquier caso, no puede considerarse que participen en la PESC solamente desde su adhesión, puesto que en el proceso de negociación ya tenían la posibilidad de adherirse a las Declaraciones de la PESC y tomar parte en sus operaciones²⁰. Sin embargo, en esta fase aún no podían hacer propuestas, como es el caso actual, en que, como el resto de los Estados miembros, tienden a introducir sus preferencias en la política europea²¹.

La tendencia que han seguido estos diez países de Europa Central y Oriental desde el fin de la guerra fría es a aproximarse a Occidente, adhiriéndose en paralelo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a la UE²². Una de las incógnitas de la ampliación reside en cómo conseguir que no se produzca la aparente paradoja de que los antiguos países socialistas se conviertan en países atlantistas y desequilibren la opción europea de Europa. Si con anterioridad a la ampliación en

tados incompatibles con esa retórica. Véase, al respecto: NICOLAIDIS, Kalipso; HOWSE, Robert (2002): “This is my EU-topia...: Narrative as Power”, a *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, p. 767-792.

²⁰ El Consejo Europeo de Essen, que estableció en 1994 la estrategia para proceder a la ampliación a los Países de Europa Central y Oriental, ya fijó la importancia de establecer un diálogo estructurado con los Estados candidatos en una serie de cuestiones, entre las que se incluía la PESC, con el objetivo de preparar la adhesión. Ese Consejo Europeo brinda a los candidatos “la posibilidad de adherirse a determinadas actividades de la PESC en la Unión, tales como declaraciones, protestas y acciones conjuntas”. Véase, al respecto: CONSEJO EUROPEO (1994): “Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen sobre la estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados”, en *Conclusiones de la Presidencia*. Essen [9 y 10 de diciembre], anexo IV.

²¹ Con relación a esta cuestión, véase: EDWARDS, Geoffrey (2006): “The New Member Status and the Making of the EU Policy”, en *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, n. 2, p. 143-162.

²² En este sentido, en 1999 se adherían a la OTAN Hungría, Polonia y la República Checa. En 2004, a su vez, se aprobaba la condición de miembros de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía. Así, todos los Estados que se incorporarían a la UE en las oleadas de 2004 y 2007 —con excepción de Chipre y Malta— previamente lo hacían a la OTAN. Con relación al alcance político de las ampliaciones, prácticamente coincidentes, de la UE y la OTAN, véase, SCHIMMELFENNIG, Frank (2003): *The EU, NATO and the integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge University Press: Cambridge.

la UE estaban más o menos equilibradas las perspectivas atlantistas, con las de una política exterior europea e, incluso, las neutrales, ahora se corre el riesgo de que las tesis atlantistas se impongan por el mayor número de Estados favorables²³.

En la actualidad, estamos viviendo una etapa de absorción de la ampliación, en el sentido de que se van acomodando progresivamente las visiones y perspectivas de los nuevos Estados miembros, produciéndose una socialización. A primera vista, parece que tenemos una perspectiva contradictoria con relación a la atlantización de la UE. Por una parte, podría considerarse que, efectivamente, esa atlantización de la política exterior europea se ha producido ya, puesta de manifiesto por una división de la perspectiva europea en lo que se refiere a las relaciones con Estados Unidos. Por otra, también se constata que los grandes ejes de la política exterior europea y la visión europea del mundo no se han alterado con la ampliación, sino que las estrategias políticas se mantienen antes y después de la ampliación, como muestran la Estrategia Solana, marco para la acción exterior europea y los desarrollos y aplicaciones de ésta²⁴.

En el primer sentido, el de la naturaleza de las relaciones transatlánticas, es forzoso recordar el enfrentamiento ocurrido con motivo de la guerra de Irak²⁵. Tres de los nuevos Estados miembros firmaron la Carta de los Ocho —“Europa y América deben permanecer unidas”— de 30 de enero de 2003 de apoyo expreso a la posición unilateral estadounidense que llevó a la UE a una de las mayores crisis políticas de su historia²⁶. Pocos días después, el 5 de febrero de 2003, el Grupo de Vilnius también suscribía una carta de apoyo a la intervención unilateral de Estados Unidos, manifestando su disposición a participar en una coalición internacional con-

²³ Con anterioridad a la ampliación, la UE contaba con países establemente y fuertemente comprometidos con la opción atlantista, como el Reino Unido o los Países Bajos, pero también con otros que, perteneciendo a la OTAN, no han seguido una línea coherente de primar este vínculo sobre el de la UE, como ha sido el caso de España o Italia. Otros han defendido una visión europea de la seguridad, compatible con la OTAN, pero independiente de la misma, como es el caso de Francia, Alemania, Bélgica o Luxemburgo. Además, la UE contaba con estados que tienen una percepción singular de la seguridad, que entienden que ha de ser definida en un contexto puramente nacional, como es el caso de Dinamarca. Por último, no podemos olvidar la existencia de cuatro países neutrales —Austria, Irlanda, Finlandia y Suecia—, cuyo impulso político ha sido fundamental para la definición de una PESD centrada en las operaciones de gestión de crisis.

²⁴ Véase, al respecto: “Una Europa segura en un mundo mejor”..., op. cit.; PARLAMENTO EUROPEO (2006): *Resolución sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el contexto de la PESD* [16 de noviembre] (A6-0366/2006).

²⁵ Con relación a esta cuestión, véase: CAMERON, Fraser; PRIMATAROVA, Antoinette (2003): “Enlargement, CFSP and the Convention: The Role of the Accesión Status”, en *EPIN Working Paper*, n. 5.

²⁶ Los ocho estados pro-Irak eran Dinamarca, España, Italia, Portugal, Reino Unido, Chequia, Hungría y Polonia. Véase: AZNAR, José María; DURÃO BARROSO, Jose Manuel; BERLUSCONI, Silvio; BLAIR, Tony; MEDGYESSY, Peter; MILLER, Leszek; RASMUSSEN, Anders Fogh; HAVEL, Vaclav: “Europa y América deben permanecer unidas”, en *El País* [30 de enero de 2003].

tra el desarme de Irak²⁷. El conflicto ya llegaba a sus extremos más delicados con la reconvención del presidente Chirac, sobre la toma de posición de estos miembros.

En la actualidad, no puede tampoco esconderse una división de posiciones con relación a las relaciones transatlánticas. Si bien los veintisiete coinciden a grandes rasgos en el contenido de las relaciones de tipo económico o comercial, la escisión se produce en el campo político, donde no se pasa de las declaraciones vacías de contenido. De hecho, la atlantización sí se ha podido notar en que, en algunos aspectos, se ha impuesto la visión estadounidense de tratar los temas políticos de alcance de forma bilateral con los Estados miembros y no como UE, donde tienen menos posibilidades de ver escuchadas sus peticiones. Son los casos recientes del escudo antimisiles propuesto por Estados Unidos o la colaboración con la CIA en la lucha contra el terrorismo internacional que han producido división entre los Estados miembros y la imposibilidad de una posición europea, incluso no querida por muchos de los Estados miembros.

La ampliación no ha alterado sustancialmente la naturaleza de las relaciones entre la UE, que tiene ambición de desarrollar una Política Europea de Seguridad y Defensa, y la OTAN. Las relaciones operativas cotidianas son cordiales y de cooperación, como demuestra la vigencia plena y la aplicación de acuerdos de cooperación, como los Berlín Plus. En esta relación cotidiana cordial influye directamente el hecho de que desde el fin de la guerra fría la seguridad europea no es una prioridad para Estados Unidos, más preocupado por su influencia en otras zonas del planeta y deseoso de que los europeos se hagan cargo de su propia seguridad. Incluso en las tareas de gestión de crisis desplegadas por ambas en los últimos años puede verse una división del trabajo entre ambas organizaciones.

Ahora bien, en la concepción de cuál debe ser el modelo europeo de seguridad y el papel de la OTAN en el mismo las visiones de los Estados miembros entre sí y la de éstos y los PECO es divergente, como pudo ponerse de manifiesto en los debates de la Convención Europea²⁸. Finalmente, se llegó a una solución de compromiso en el Tratado Constitucional, por la cual se creaban instrumentos para desarrollar a futuro una Política Común Europea de Seguridad y Defensa, pero recordando de

²⁷ Los diez de Vilnius son Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Albania, Croacia y Macedonia.

²⁸ En relación con la participación de los trece estados candidatos en la Convención y en el conjunto del proceso constitucional, véase: MICHALSKI, Anna; HEISE, Matthias (2003): "European Convention on the Future of Europe. An Analysis of the Official Positions of EU Member States, Future Member States, Applicant and Candidate States", en *Clingendael Working Paper* [abril]; FRANCK, Christian; PYSZNA-NIGGE, Dorota (2003): "Full players or observers? Positions of acceding countries from Central Europe in the European Convention", en *Annual Report for the Project "CEEC-Debate" – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*. Université Louvain-la-Neuve; FRANCK, Christian; PYSZNA-NIGGE, Dorota (2004): "New Members, IGC and the Constitutional Treaty. Positions of acceding countries from Central Europe in the debate of the EU future", en *Second Annual Report for the Project "CEEC-Debate" – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*. Université Louvain-la-Neuve.

una retórica la importancia de los compromisos de algunos Estados miembros en el seno de la OTAN²⁹. En la medida en que puede deducirse del mandato del Consejo Europeo la incorporación de las innovaciones en materia de seguridad y defensa al nuevo Tratado de Reforma, puede decirse que la futura Política Común Europea de Seguridad y Defensa, con instrumentos como la cooperación estructurada, facilita la posibilidad de no tener que recurrir a la OTAN y desarrollar una “Europa europea” también en materia de seguridad y defensa, que prescinda del vínculo atlántico³⁰.

V. Nuevas fronteras, nuevos desafíos: la Política de Vecindad

La ampliación al Este también tendrá novedosas implicaciones geoestratégicas al extenderse las fronteras de la Unión hasta nuevos países, en un nuevo “arco de crisis”³¹. La Unión tiene, en este momento, fronteras con Rusia, Belarús, Ucrania, Moldavia y el Cáucaso, con las amenazas que ello supone en multitud de campos: seguridad, inestabilidad política, inmigración, crisis medioambientales, delincuencia internacional, etc. Por ello, resulta necesario definir un nuevo marco de relaciones con los nuevos vecinos que garanticen la estabilidad en unas fronteras cada día más permeables.

En paralelo, la pertenencia de los Estados del Este va a tener incidencia en las relaciones de vecindad, toda vez que presentan intereses específicos en una línea concreta de relación. En este sentido, los países de la Europa Central y Oriental constituyeron un peso decisivo a la hora de configurar el sofisticado marco de relación de la Política Europea de Vecindad. También estos países resultan los principales valedores de las perspectivas de adhesión de algunos de los países vecinos.

En sentido contrario, la historia compartida y los recelos mutuos de algunos de los nuevos Estados miembros están también detrás de las complicadas relaciones bilaterales con Rusia, como acaba de ponerse de manifiesto en la última cumbre bilateral, donde los contenciosos ruso-polacos y estonio-polacos han perjudicado un avance en las negociaciones del nuevo Acuerdo de Asociación.

La Política Europea de Vecindad, puesta en marcha desde 2003, nace de una propuesta de la Convención Europea. Su Tratado Constitucional presentaba una innovación fundamental: en su primera parte, la constitucional, donde se regulaba

²⁹ Para una valoración de los importantes avances políticos de la Política Común de Seguridad y Reforma, véase: RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.) (2005): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*. Tirant lo Blanch: Valencia.

³⁰ Véanse, respectivamente, CONSEJO EUROPEO (2007): “Proyecto de mandato de la Conferencia Intergubernamental”, en *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas [21 y 22 de junio], anexo I; CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES (2003): *Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*. Bruselas [23 de julio], CIG 1/03.

³¹ Véase, al respecto: HILL, Christopher (2000): *The geo-political implications of enlargement*. European University Institute: Florencia.

el modelo político de la Unión (*polity*), se contemplaba específicamente un título destinado en exclusiva a “la Unión y su entorno próximo”³². Este título VIII regulaba, por vez primera en los textos fundacionales europeos, un marco privilegiado de relaciones de la Unión con su entorno, esto es, una política de vecindad de la Unión Europea³³. La relevancia de su ubicación es que la política de entorno próximo ya no es una característica de la política exterior de la Unión Europea, en cuyo caso se incluiría en su título correspondiente, el V de la parte III. Se convierte, por el contrario, en un rasgo del modelo político de la Unión, que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación³⁴.

La Política de Vecindad ha comenzado a aplicarse sin esperar a la vigencia de la Constitución: así, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 incluía, en la Agenda Política de la Unión, el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Belarús, Ucrania, Moldavia y la ribera sur del Mediterráneo “sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio”³⁵. Este mandato se plasmaba en una iniciativa de la Comisión que adelantó la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada³⁶. Posteriormente, se incluyó entre los países vecinos de la Unión a los tres del Cáucaso sur: Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

Esta política estratégica propone la creación de “un círculo de amigos”, una zona de prosperidad y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la UE, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión³⁷. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia,

³² Las partes I y II de la Constitución de la Convención se dedican a regular la *polity* y tienen rango constitucional, mientras que la III se ocupa de las *policies*, desarrollándose la parte I. MARHOLD, Hartmut (2002): “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, en *L'Europe en formation*, n. 3-4, p. 7.

³³ En relación con la política de vecindad, véase: WALLACE, William (2003): “Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25”, en *Notre Europe Policy Papers*, n. 4 [julio].

³⁴ Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193 puede verse como se diseña una política exterior de relación en torno a círculos concéntricos, inspirada en el multilateralismo que le es tan querido a la UE. En este sentido, en el núcleo se encontrarían los miembros de la Unión, en el siguiente anillo las relaciones de vecindad, a continuación, las relaciones privilegiadas con los Estados o grupos de Estados con los que se comparten los mismos valores y, en último lugar, los terceros Estados sin más objeto de la política exterior europea. Esta graduación de relaciones existe hoy de hecho en la política exterior europea, existiendo las más estrechas en el seno del Espacio Económico Europeo, después con los PECO y la Asociación Euromediterránea, a continuación, otras como la política latinoamericana, la transatlántica, Asia, Rusia y los ACP. No se menciona en la Constitución al Espacio Económico Europeo, porque se tiene la esperanza de que a plazo se integren en la Unión.

³⁵ CONSEJO EUROPEO (2002): *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Copenhague [12 y 13 de diciembre], punto 24.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA (2003): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”* [11 de marzo] (COM, 104 final).

³⁷ Para un análisis de los resultados de los primeros años de la política de vecindad, véase: ATTINÀ, Fulvio; ROSSI, Rosa (eds.) (2004): *European Neighbourhood Policy: Political, Economical and Social Issues*.

los nuevos Estados independientes occidentales y los países terceros mediterráneos. A cambio de que se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las reformas necesarias políticas y económicas, la Unión promete “la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales”.

Se trata, en definitiva, de transformar las fronteras no en líneas de separación, sino de relación, y exportar a estos países el esquema del actual Espacio Económico Europeo, en el que los socios no miembros participan en todo salvo en los aspectos políticos de la Unión. La Unión se compromete a actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales, que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales. La propia Estrategia Europea de Seguridad, formulada con posterioridad, se propondrá también como objetivo crear seguridad en los países vecinos a través de la política de vecindad: “Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación”³⁸. Recientemente, se ha creado un instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE³⁹.

La estrategia, así, asume la política de vecindad formulada por la Constitución, que si bien no supone ninguna novedad en la práctica europea, se eleva ahora al rango constitucional y se convierte en un instrumento clave para la gobernabilidad global al crear un marco de relación interregional institucionalizado y un espacio de prosperidad compartida con los vecinos más inmediatos.

VI. Más diversidad de los Estados miembros hace necesaria una institucionalización creciente de la PESC: el nuevo Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior

El ingreso de doce Estados más con tradiciones e historias muy diferentes dificulta el alcance de los consensos básicos para la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común. Más si cabe teniendo en cuenta que la regla de decisión en

Catania: The Jean Monnet Centre “Euro Med”; CREMONA, Marise: “The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues”, en *Center on Democracy, Development and the Rule of Law- Stanford Institute for International Studies*, Working Paper, n. 25 [noviembre]; EMERSON, Michael (2005): *Democratization in the European Neighbourhood*. Centre for European Policy Studies: Bruselas. LANDABURU, Eneko: “From Neighbourhood to Integration Policy. Are there concrete alternatives to enlargement”, en *Centre for European Policy Studies*. CEPS Policy Brief, n. 95, marzo 2006; OROZCO TORRES, Luis Ernesto (2006): *La nueva política europea de vecindad, ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa?* Universidad de Sevilla.

³⁸ CONSEJO EUROPEO: *Una Europa segura en un mundo mejor*, op. cit.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA (2003): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”* [1 julio], (COM (2003) 393 final).

el segundo pilar es la unanimidad. En este sentido, son fundamentales las innovaciones que recogía la Constitución Europea, y que ahora el mandato del Consejo Europeo obliga a incluir en el nuevo Tratado de Reforma⁴⁰. Fruto, incluso, de esa necesaria institucionalización fue la redacción y aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, primera vez que se ponían por escrito las prioridades en materia de seguridad y defensa de la UE⁴¹.

Las novedades del Tratado de Reforma que inciden en la posibilidad de que la UE decida en un entorno más complejo son fundamentalmente la personalidad jurídica⁴², formulación de un marco político para la acción exterior siguiendo una política de responsabilidad⁴³, la flexibilización de la toma de decisiones⁴⁴ y la creación de dos instituciones fundamentales, el Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad⁴⁵ y el Servicio Europeo de Acción Exterior. La política de responsabilidad se caracteriza por formularse no desde lógicas del poder, sino desde una concepción basada en los valores europeos. Así, ésta se manifiesta en los objetivos de la acción exterior europea formulados tanto en el artículo I-3.4 como en el III-292 y que pueden resumirse en el compromiso europeo, como la promoción de la paz, los derechos humanos y la democracia, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la regulación y el multilateralismo como marco de relación entre los estados. En esta nueva filosofía constitucional se basa la nueva Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

Ni la Convención ni la CIG han logrado introducir la mayoría cualificada como norma general de adopción de decisiones en la política exterior y de seguridad común, que seguirá adoptándose por unanimidad. Sin embargo, en última instancia, se ha abierto una puerta a la esperanza con la introducción de una “pasarela”, es decir, la posibilidad de que el Consejo Europeo decida por unanimidad qué aspectos en el futuro pasan definitivamente a ser decididos por mayoría cualificada, sin tener que recurrir a una nueva reforma constitucional. Esa pasarela del artículo I-40.7 constituye una excepción a la general, con un procedimiento más simple que no implica consulta al Parlamento Europeo ni transmisión a los parlamentos nacionales.

De las reformas planteadas, se incluyen numerosas e importantes novedades para reforzar la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la actuación exterior europea. Destacan, sobre todo, la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, aunque se haya decidido mantener distintos procedimientos de toma

⁴⁰ CONSEJO EUROPEO: “Proyecto de mandato de la Conferencia Intergubernamental”, op. cit.

⁴¹ CONSEJO EUROPEO: Una Europa segura en un mundo mejor”, op. cit.

⁴² Nuevo artículo 32 del TUE, según el proyecto de Tratado de Reforma (CIG 1/07).

⁴³ Los principios y valores de la acción exterior son introducidos en el Tratado de la Unión Europea reformado en un nuevo artículo 10 A (CIG 1/07).

⁴⁴ Artículo 13 bis (CIG 1/07).

⁴⁵ Artículo 17 (CIG 1/07).

de decisiones, la regulación de todos los aspectos de política exterior en un título único y las novedosas reformas en materia institucional. En este sentido, resulta de primera magnitud la creación de la figura del nuevo Alto Representante para los asuntos exteriores, como punto de unión del Consejo y la Comisión, dirigiendo toda la administración europea en materia de política exterior, aunque quizás lo ideal hubiera sido que fuera un comisario. En todo caso, se trata de una figura híbrida y nueva, por lo que será significativo en la práctica ver dónde estará situado, si en el Consejo o en la Comisión.

Otra reforma institucional que parece de menor entidad, pero contiene una enorme potencialidad, es la relativa a la representación de la Unión ante terceros. Desde este punto de vista, la personalidad jurídica de la Unión presenta la consecuencia de convertir las delegaciones de la Comisión ante terceros en delegaciones de la Unión, verdadera instancia política. También se refuerzan las obligaciones de colaboración de las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados miembros junto con las de la Unión para contribuir a formular la política exterior europea. De la misma manera, se introducen medidas para presentar en las organizaciones internacionales una posición única, que será manifestada por el representante de la Unión.

En relación con la representación exterior de la Unión, se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros, compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las delegaciones de la Unión, quedaría bajo la autoridad directa del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. La CIG introduce una declaración incorporada al acta final en la que se recoge la decisión política de crear este servicio tan pronto como el Tratado Constitucional se firme. Por ello, a partir del 29 de octubre de 2004, el Alto Representante para la PESC, la Comisión y los Estados miembros comenzaron el trabajo preparatorio para su puesta en marcha, que se suspendió tras los referenda negativos de 2005. Ahora parece que esos trabajos se retomarán.

Los mecanismos e instituciones ya han sido o creados o reforzados, ahora habrá que ver si efectivamente se produce en los próximos años una convergencia de posturas de los Estados miembros que vayan configurando una política exterior común cada vez más generalizada. En conclusión, puede hablarse de avances sustantivos en la política exterior europea, que pueden llevar a que progresivamente la Unión pueda hablar con una sola voz en el mundo, y ser escuchada.

VII. Conclusiones

La adhesión de nuevos Estados miembros cambia el marco político de la PESC e influye haciendo girar el área de preferencia de relación hacia el Este. Sin embargo, contra lo que muchos defendían, no se ha producido una atlantización de la UE ni

tampoco una parálisis en la política exterior. Todo lo contrario, desde la ampliación, la UE es un actor político internacional con importancia creciente y un peso mayor en el mundo que poco a poco se va dejando notar.

Algunos conflictos políticos de los nuevos Estados del Este pueden hacer peligrar las relaciones con vecinos como Rusia. Pero también la proximidad de los nuevos miembros hace que la Unión mire con renovado interés la profundización de las relaciones con estados como Ucrania, Moldavia o los del Cáucaso Sur. De ahí que la política exterior que más impulso ha recibido en los últimos años sea la Política de Vecindad.

La UE ampliada es un actor político más potente pero también más complejo. Por ello, no podemos dejar de alegrarnos porque el Consejo Europeo haya decidido en su reciente reunión de junio de 2007 rescatar todas las innovaciones en materia de acción exterior y política europea común de seguridad y defensa del Tratado Constitucional. Nuevas instituciones, como el nuevo Alto Representante o el Servicio Europeo de Acción Exterior, van a facilitar las decisiones de la Política Exterior Común. Nuevos instrumentos como los de la seguridad y defensa harán de la Unión una potencia civil de importancia creciente que pueda aprovechar en todo su alcance el mayor peso específico que le otorga la ampliación.

La incidencia de la ampliación al Este sobre la política comunitaria de medio ambiente*

José Juste Ruiz

**Catedrático de Derecho Internacional
Universidad de Valencia**

SUMARIO: I. Introducción. II. Las ampliaciones al Oeste: de la Europa de los 6 a la Europa de los 15. 1. La normativa ambiental comunitaria. 2. Las ampliaciones preambientales. 3. Las ampliaciones posambientales. III. Las ampliaciones al Este: de la Europa de los 15 a la Europa de los 27. 1. Ayudas financieras preadhesión. 2. Disposiciones ambientales de los Tratados de Adhesión. A. Mecanismo financiero de transición. B. Adaptaciones y derogaciones normativas. C. Cláusulas de salvaguardia. 3. La política comunitaria de medio ambiente en una Unión Europea ampliada. IV. Conclusión

I. Introducción

La relación existente entre la política de medio ambiente de las comunidades europeas y los sucesivos procesos de ampliación, que han llevado a la configuración de la actual Unión Europea de 27 Estados miembros, constituye una cuestión no excesivamente explorada hasta el momento por la doctrina¹.

Las comunidades europeas iniciaron su andadura en la década de los cincuenta con sólo seis Estados fundadores: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos². Posteriormente, la nómina de Estados miembros se ha ido

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto SEJ2005-06113: *Sostenibilidad ambiental: innovación normativa e institucional en el marco internacional y europeo*, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

¹ Ver referencias bibliográficas en el anexo de este trabajo.

² Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), París 18 de abril de 1951 (entró en vigor el 25 de julio de 1952), Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE/EA) y Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), Roma 25 de marzo de 1957 (entraron en vigor el 1 de enero de 1958). El tratado CECA, previsto para cincuenta

ampliando sucesivamente a través de las siguientes etapas: en el año 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido³, en el año 1981 lo hizo Grecia⁴, en el año 1986 ingresaron España y Portugal⁵, en el año 1995 se unieron Austria, Finlandia y Suecia⁶, en 2004 la comunidad se abrió por primera vez al este, mediante la incorporación de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, y Eslovaquia⁷, a las que se unieron en el año 2007 Bulgaria y Rumania⁸. Actualmente poseen la condición de países candidatos Turquía, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Croacia, con quienes se abrieron ya las negociaciones el 3 de octubre del año 2005. Además de éstos, otros países de los Balcanes occidentales aparecen como candidatos potenciales: Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro.

Por lo que respecta a la instauración de la política comunitaria de medio ambiente, no cabe aquí sino recordar de modo sumario que el proceso se inició con la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en el año 1972 y la subsiguiente adopción del primer programa comunitario de acción en materia de medio ambiente en 1973⁹. La dificultad planteada por el silencio de los tratados constitutivos en lo relativo a la temática ambiental fue superada inicialmente utilizando los artículos 100 y 235 del tratado CEE como base jurídica para la adopción de disposiciones comunitarias en la materia. Los sucesivos avatares de la evolución de la política comunitaria de medio ambiente han sido objeto de análisis doctrinales muy completos que no es el momento de reproducir aquí con detalle¹⁰. Recorde-

años, llegó a su término el 23 de julio de 2002. Ver: CERVERA VALLTERRA, Maria (2002): "La disolución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: estado actual", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12 año 6 [mayo-agosto], p. 393-432.

³ Adhesión del Reino Unido, de Dinamarca y de Irlanda (1972). *Diario Oficial*, n. L 73 [27 de marzo de 1972].

⁴ Adhesión de Grecia (1979). *Diario Oficial*, n. L 291 [19 de noviembre de 1979].

⁵ Adhesión de España y Portugal (1985). *Diario Oficial*, n. L 302 [15 de noviembre de 1985].

⁶ Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (1994). *Diario Oficial*, n. C 241 [29 de agosto de 1994].

⁷ Adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia (2003). *Diario Oficial*, n. L 236 [23 de septiembre de 2003].

⁸ Tratado relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (2005). *Diario Oficial*, n. L 157 [21 de junio de 2005].

⁹ La CE ha adoptado hasta hoy seis programas de acción en materia de medio ambiente: 1º. programa 1973-77, JO C 112, de 20 diciembre 1973; II programa 1977-81, JO C 139, de 13 de junio 1977; III programa 1982-86, JO C 46, de 17 febrero 1983; IV programa 1987-92, DO C 328 de 7 diciembre 1987; V programa 1973-00, DO C 138 17 de mayo 1993; VI programa 2002-07, DO L 242 de 10 de septiembre 2002.

¹⁰ Puede verse, al respecto: BAZIADOLY, S. (1996): *Le droit communautaire de l'environnement depuis l'Acte Unique Européen jusqu'à la Conférence intergouvernementale*. Bruselas: Editions Bruylant. Editions de l'Université de Bruxelles. CAMPINS ERITJA, M. (1992): "La realización de la protección ambiental comunitaria a través del artículo 130 S del Tratado CE modificado por el Tratado de la Unión Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*, p. 905-932. CASTILLO DAUDÍ, M.; JUSTE RUIZ, J.: (1986): "La actualización de la política de medio ambiente por el Tratado de Ámsterdam", en *Noticias de la Unión Europea* [julio], n. 186, p. 141-154. CASTILLO DAUDÍ, M.: "La competencia de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente: aspectos internos", en SCOVAZZI, T. (ed.) (2001): *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration. The Case of the European Community, the MERCOSUR and the NAFTA*. Milán: Giuffrè, p. 3-41. GOSALBO BONO, R. (1997): "Les politiques et actions communautaires", en *Revue Trimes-*

mos, únicamente, que los grandes hitos de esta política comunitaria han tenido su reflejo en las sucesivas revisiones de los tratados constitutivos efectuados mediante el Acta Única Europea de 1986¹¹, el Tratado de Maastricht de 1992¹², el Tratado de Ámsterdam de 1997¹³ y el actualmente vigente Tratado de Niza de 2002¹⁴. Curiosamente, ni el abortado tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004 ni el Tratado de Lisboa de 2007, pendiente de entrar en vigor, aportan novedad alguna en relación con el tema ambiental¹⁵.

Vistos retrospectivamente, puede decirse que los procesos de ampliación de las comunidades europeas y la progresiva implantación de la política comunitaria de medio ambiente aparecen de algún modo unidos en el tiempo. Las ampliaciones han mostrado la diversidad geográfica de los Estados de Europa y los distintos problemas ambientales que afectan a los viejos y nuevos miembros de la Comunidad. A este respecto, se ha señalado, por ejemplo, que la incorporación de Grecia, España y Portugal incrementó los problemas de la agricultura árida, mientras que la entrada de Finlandia, Suecia y Austria planteó los nuevos desafíos de la agricultura ártica y alpina. Pero las diferencias existentes entre antiguos y nuevos Estados miembros no son únicamente de carácter climático o geográfico, sino también de naturaleza económica, por lo que la disparidad en los niveles de desarrollo ha suscitado problemas cada vez más agudos a la hora de abordar el capítulo ambiental en los sucesivos tratados de adhesión.

trielle de Droit Européen, p. 769-800. JOHNSON, S. P.; CORCELLE, G. (1989): *The Environmental Policy of the European Communities*. Londres: Gram., p. 11-19. JUSTE RUIZ, J. (1999): *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill. JUSTE RUIZ, J.: "La competencia de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente: aspectos externos", en SCOVAZZI, T. (ed.): *The Protection...* op. cit., p. 43-77. KRAMER, L.: *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción de la 3ª ed. de la obra *E.C. Treaty and Environmental Law* (1998), realizada por L. PAREJO y A. M. MORENO, Madrid (M. Pons) 1999. KROMAREK, P. (1988): "Commentaires de l'Acte Unique Européenne en matière d'environnement", en *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 1, p. 97. LÓPEZ ESCUDERO, M.; MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J. (2000): *Derecho comunitario material*. Madrid: McGraw-Hill. MARTÍN MATEO, R. (1989): "El ambiente y el Acta Única Europea", en *Noticias CEE*, n. 51 [abril], p. 69-76. ORTUZAR ANDECHAGA, L. (1989): "El medio ambiente y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea", en *Noticias CEE* [junio], n. 53, p. 89-93. POOSTCHI, B. (1998): "The 1997 Treaty of Amsterdam-Implications for EU Environmental Law and Policy Making", en *Review of European Community and International Environmental Law* [abril], vol. 7, p. 76-84. ROELANTS DU VIVIER, F. Y.; HANNEQUART, J. P. (1988): "Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte Unique", en *Revue du Marché Commun* [abril], n. 316, p. 225-231. TORRES UGENA, N. (1989): "La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea", en *Noticias CEE* [abril], n. 51, p. 93-105. VAN CALSTER, G.; DEKETELAERE, K. (1998): "Amsterdam, the Intergovernmental Conference and the Greening of the EU Treaty", en *European Environmental Law Review*, vol 7, p. 12-25.

¹¹ El Acta Única Europea se firmó en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, y en La Haya, el 28 de febrero de 1986, y entró en vigor el 1 de julio de 1987.

¹² Maastricht, 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

¹³ Ámsterdam, 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁴ Niza, 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

¹⁵ Ver texto en <http://europa.eu.int/futurum>. Ver texto del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 en Diario Oficial, n. C 306 [27 de diciembre 2007].

Ello ha resultado especialmente patente en relación con la ampliación de la Unión Europea a los países del Este, que presentaban una situación ambiental particularmente deficitaria en diversos sectores y un nivel de desarrollo que no les permitía afrontar el cumplimiento pleno de las exigencias de la normativa comunitaria ambiental¹⁶.

II. Las ampliaciones al Oeste: de la Europa de los 6 a la Europa de los 15

Las primeras ampliaciones de las comunidades europeas incorporaron mayormente a países de la llamada “Europa Occidental”: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en el año de 1971, Grecia en 1981¹⁷ y España y Portugal, en 1986. Las incorporaciones de Austria, Finlandia y Suecia en el año 1995 marcaron una expansión hacia el norte y el centro de Europa, que no afectó, sin embargo, a la homogeneidad política y económica del conjunto.

1. La normativa ambiental comunitaria

La acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente, que se había iniciado tímidamente a principios de los años setenta del pasado siglo, alcanzó pronto una considerable productividad normativa, pese a carecer de bases jurídicas explícitas en el texto del Tratado¹⁸.

El Acta Única Europea de 1986 colmó la laguna “constitucional” existente introduciendo un nuevo artículo 100A, que mencionaba expresamente la aproximación de las legiones ambientales nacionales, así como un nuevo título VII sobre “medio ambiente”, compuesto por los artículos 130R, 130S y 130T. En 1992, el Tratado de Maastricht incluyó formalmente la protección del medio ambiente como un objetivo de la Comunidad Europea¹⁹ y enumeró entre las actividades a desarrollar el establecimiento “de una política en el ámbito del medio ambiente”.²⁰ El Tratado de Ámsterdam de 1997 modificó el artículo 100A (renumerado como artículo 95) y los artículos 130R a 130T (renumerados como 174 a 176) e incorporó un nuevo artículo 6 referente a la integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas y actividades de la Comunidad. Tras las reformas introducidas por el Tratado

¹⁶ La ampliación de las comunidades a los países del Este ha introducido algunos elementos nuevos, ya que los Estados candidatos presentaban una situación de retraso en lo que respecta a la contaminación industrial, pero ofrecían, a cambio, un patrimonio ecológico menos deteriorado, especialmente en lo que respecta a los elementos naturales (naturaleza virgen).

¹⁷ La adhesión de Grecia constituyó el primer caso de incorporación de un país del Mediterráneo oriental, aunque con estructuras económicas y políticas claramente vinculadas a la idiosincrasia “occidental”.

¹⁸ A mediados de la década de los 80, la Comunidad había adoptado ya más de 100 actos normativos que cubrían un amplio espectro de actividades relacionadas con la protección del medio ambiente.

¹⁹ Tratado de Maastricht, art. 2.

²⁰ Tratado de Maastricht, art. 3.

de Niza de 2002 actualmente vigente, el Tratado CE afirma, en su artículo 2, que la Comunidad tendrá por misión promover el “desarrollo sostenible” y “un alto nivel de la protección y mejora de la calidad del ambiente” y confirma, en su artículo 3, que las actividades de la comunidad incluirán el desarrollo “de una política en el ámbito del medio ambiente”, que debe tomar en cuenta los principios de subsidiariedad²¹ y de integración²².

La acción de la Comunidad Europea en el terreno ambiental ha dado lugar a un verdadero cuerpo normativo compuesto principalmente por directivas, pero que incluye también algunos reglamentos y otros actos jurídicos obligatorios o no obligatorios. Estas normas cubren hoy un amplio espectro de sectores entre los que se incluyen la prevención de la contaminación en sus distintas formas, el control y gestión de los residuos, la protección de la atmósfera y la lucha contra el cambio climático, la gestión racional del suelo y de los recursos naturales, la protección y gestión de las aguas, la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad, la responsabilidad por daños ambientales etc.²³. Además, la Comunidad ha suscrito también un importante número de convenios ambientales internacionales de ámbito mundial y regional, cuyas disposiciones obligan a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros²⁴.

Sin ahondar más en los detalles, cabe dejar constancia de que el establecimiento y desarrollo de la política de medio ambiente de la Comunidad Europea ha constituido uno de los ejes principales de su actividad en los últimos años, dando lugar a un corpus normativo considerablemente nutrido que los Estados miembros deben aplicar²⁵. La evolución de este proceso y el creciente volumen y exigencia de la normativa ambiental comunitaria han incidido cada vez más en los sucesivos procesos de ampliación llevados a cabo hasta hoy.

²¹ Tratado CE, art. 5.

²² Tratado CE, art. 6.

²³ El repertorio de la legislación comunitaria vigente incluye, en su sección de medio ambiente, los siguientes apartados: Generalidades y programas; Contaminación y ruido; Seguridad nuclear y desechos radiactivos; Protección y gestión de las aguas; Control de la contaminación atmosférica; Prevención de las perturbaciones acústicas; Sustancias químicas, riesgos industriales y biotecnología; Espacio, medio y recursos naturales; Gestión y utilización racional del espacio, el medio y los recursos naturales; Conservación de la fauna y de la flora; Gestión de los desechos y tecnologías no contaminantes; Cooperación internacional.

²⁴ Tratado CE, art. 174.4 y art. 300.7.

²⁵ La política comunitaria de medio ambiente ha tenido ya un efecto de contagio en otros sectores de la actividad comunitaria que han incorporado en su seno los principios rectores de la política ambiental. Como se ha señalado oportunamente: “new principles, such as integration, participation of non-State actors, differentiation and regionalization, have been inserted into the framework of overall cooperation. The actual effects of incorporating these principles into the wider development field and, particularly, into economic and trade cooperation efforts, are still to be seen and may provide an interesting area for future research.” (Morgera, Elisa; Marín Durán, Gracia (2004): “Enlargement and EU Development Policy: An Environmental Perspective”, en *RECIEL*, 13 (2), p. 152)

2. Ampliaciones preambientales

Las primeras ampliaciones de las comunidades europeas se plantearon en un momento histórico en el que la política comunitaria de medio ambiente aún no había empezado a diseñarse, por lo que no existían propiamente normas en la materia.

No es, por ello, de extrañar que los tratados de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, adoptados en el año 1972, no contuvieran ninguna referencia expresa al tema ambiental que constituía todavía un capítulo sin abrir en el acervo comunitario. Se ha señalado, sin embargo, que el primer programa de acción comunitario en materia de medio ambiente fue discutido y adoptado en 1973, el mismo año en que se produjo la primera ampliación. Aunque este dato pueda parecer que refleja una mera coincidencia coyuntural, no cabe duda de que el ingreso de estos tres nuevos Estados miembros (especialmente Dinamarca) tuvo una incidencia efectiva en el impulso de la incipiente acción ambiental comunitaria.

El Tratado de Adhesión de Grecia de 1979 tampoco contenía referencias específicas al capítulo ambiental, aunque en ese momento las Comunidades Europeas ya habían iniciado la acción normativa en la materia. Algún autor ha señalado que la entrada de Grecia contribuyó a convertir el Servicio de Protección Ambiental y Defensa del Consumidor, que constituía una unidad en el seno de la Dirección General III (Política Industrial), en una nueva Dirección General XI (medio ambiente, protección civil y seguridad nuclear)²⁶. Pero este dato posee un valor meramente institucional y no parece traducir una conexión substantiva entre la ampliación helénica y la incipiente acción comunitaria en el terreno ambiental.

La adhesión de España y Portugal, en el año 1986, se produjo de modo coetáneo a la inclusión de las primeras referencias expresas a la temática ambiental en el Acta Única Europea. Sin embargo, pese a que en ese momento la normativa ambiental comunitaria había alcanzado ya un considerable volumen y a que la acción de la Comunidad en la materia acababa de ser “constitucionalizada”, este capítulo no fue objeto de un tratamiento específico en las negociaciones de adhesión. Como consecuencia de ello, el Tratado de Adhesión de España y Portugal no abordó directamente los aspectos relativos a las cuestiones ambientales que quedaron subsumidas como una parte integrante del acervo global.

Conviene subrayar, a este respecto, que tanto Portugal como España tuvieron así la posibilidad de participar desde dentro en la construcción progresiva de la política comunitaria de medio ambiente, haciendo valer sus intereses y condicionamientos particulares en el seno de las instituciones comunitarias. Los datos más relevantes a este respecto han sido señalados con precisión por Kirstyn Inglis:

²⁶ SOVEROWSKI, M. (2004): “EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?” en *RECIEL*, 13 (2), p. 127.

Some of the most ambitious and costly EC environmental legislation has been developed after the accession of Spain and Portugal in 1986 and, therefore, also with their inclusion throughout consultations, drafting and decision making. For example, the rules on large combustion plants, IPPC, urban waste water, the air quality framework and its daughter directives, hazardous waste incineration, municipal waste, packaging and packaging waste have all been enacted since that time.²⁷

Cabe afirmar, por lo tanto, que las primeras ampliaciones, llevadas a efecto en un tiempo en el que la política de medio ambiente comunitaria aún no se había formulado propiamente, no plantearon problemas mayores en el momento de la adhesión ni tuvieron un reflejo particular en los tratados correspondientes. Las dificultades que se presentaron ulteriormente fueron resueltas desde dentro de la Comunidad con la plena participación de los nuevos miembros, que lograron en muchos casos derogaciones y excepciones ajustadas a su situación particular. Estos ajustes fueron particularmente notables en el caso de los nuevos Estados miembros mediterráneos —Grecia, España y Portugal—, que presentaban un claro retraso industrial con respecto a los países del norte y requerían, por tanto, ciertas salvaguardias frente a las exigentes (y costosas) medidas ambientales de la Comunidad²⁸.

Por ello, y para paliar los desequilibrios estructurales entre los Estados miembros, el Tratado de Maastricht de 1992 estableció un “fondo de cohesión” destinado a financiar las infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los países cuyo producto nacional bruto no alcanzara el 80% de la media comunitaria²⁹.

3. Ampliaciones posambientales

La situación concerniente a la normativa ambiental se planteó de un modo totalmente diferente en el caso de la ampliación de las comunidades a Austria, Finlandia y Suecia en el año 1995.

Las negociaciones que llevaron a la adhesión de estos tres nuevos Estados miembros confrontaron a la Comunidad con una situación que nunca había tenido que contemplar con anterioridad: los Estados candidatos tenían un nivel de protección ambiental más alto que el establecido en el acervo comunitario. Por ejemplo, todos estos nuevos miembros habían establecido en sus legislaciones nacionales

²⁷ INGLIS, K. (2004): “Enlargement and the Environment Acquis”, en *RECIEL*, 13 (2), p. 146.

²⁸ SOVEROSKI, M., *op. cit.*, p. 130.

²⁹ En el texto revisado por el Tratado de Maastricht de 1992, el art. 130 S del Tratado CE afirmaba, en su apartado 5: “Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de [...] excepciones de carácter temporal [...] apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado a más tardar el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130D, o ambas posibilidades.”

requisitos más estrictos que los comunitarios con respecto a ciertas sustancias tóxicas, tales como el mercurio y el plomo. Además, Austria estaba particularmente preocupada por el posible impacto negativo que el transporte por carretera pudiera producir en el frágil ambiente alpino. Esta situación planteaba una doble dificultad: por una parte, los países candidatos no querían reducir los niveles de protección ambiental establecidos por su legislación nacional; por otra, los Estados miembros no querían que la Comunidad se viera arrastrada a adoptar disposiciones ambientales más exigentes para igualarse con los países candidatos ni que las disparidades legislativas pudieran tener una incidencia negativa en el funcionamiento del mercado interior³⁰.

El Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo, en su informe sobre los aspectos ambientales de la ampliación de la Comunidad para incluir a Suecia, Austria, Finlandia y Noruega, subrayó que en la mayoría de los casos dichos países no solamente poseían estándares ambientales más altos que los establecidos en la normativa comunitaria, sino que, además, tenían legislación ambiental protectora en áreas en las que la legislación comunitaria no existía. El Comité solicitó a la Comunidad que aprovechara la oportunidad que ofrecía este proceso de ampliación para mejorar sus propios estándares ambientales y para evaluar la interpretación y aplicación de los artículos 100 A y 130 R a 130 T del Tratado CE, con el fin de establecer un más alto nivel de protección ambiental.

La respuesta de la Comunidad consistió en permitir temporalmente a estos países mantener estándares de protección ambiental más elevados, prometiendo, asimismo, considerar la introducción de mejoras y elevar sus propios estándares ambientales durante el periodo de tiempo fijado. Los artículos 69, 84 y 112 del Acta de Adhesión de 26 de julio de 1994 contenían disposiciones que permitían a los nuevos Estados miembros mantener estándares de protección más elevados en la mayoría de las áreas³¹ por un periodo de cuatro años desde la fecha de su entrada en la Unión, es decir, del 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1998. Las principales derogaciones temporales consentidas a los nuevos Estados miembros eran las siguientes:

- Se permitió a Austria y Finlandia mantener restricciones en lo relativo al contenido de azufre de gasoil hasta el 1 de octubre de 1996.
- Austria y Suecia podrían mantener sus prohibiciones relativas al reciclado de bifenilos policlorados (PCB) y trifenilos policlorados (PCT).

³⁰ La incidencia negativa que las medidas nacionales de mayor protección ambiental pueden tener en el buen funcionamiento del mercado interior constituyen el fundamento de las disposiciones contenidas en los art. 95 y 176 del Tratado CE.

³¹ Las disposiciones a las que se aplicaban las derogaciones previstas se contemplaban en el anexo X del Acta de Adhesión.

- Se permitía a Austria mantener sus restricciones en la importación, exportación y tránsito de desechos hasta el 31 de diciembre de 1996.

Las derogaciones temporales contempladas en el Acta de Adhesión de 1994 no conllevaban, sin embargo, una garantía absoluta de que la normativa comunitaria alcanzaría los mismos niveles de protección existentes en los nuevos Estados miembros al final del periodo, tal como se deduce de la lectura literal de la cláusula de revisión establecida en el artículo 112 del Acta de Adhesión:

...al finalizar el periodo transitorio mencionado en el apartado 1, será aplicable a los nuevos estados miembros el acervo comunitario en las mismas condiciones que a los Estados miembros actuales³².

Aunque durante el periodo transitorio establecido se produjeron once modificaciones al alza en nueve directivas particularmente sensibles, las enmiendas de la normativa comunitaria ambiental no siempre contribuyeron a alcanzar los niveles de protección establecidos por la legislación de los nuevos Estados miembros, ni tampoco permitieron a éstos proseguir el proceso de protección ambiental más elevado. Tal como ha explicado una comentarista especializada, la situación resultó, por tanto, doblemente insatisfactoria:

Overall, therefore, the accession of countries with higher environmental standards than those contained in internal market measures did not serve generally to raise EC environmental standards. The Union has not raised its 'average' to the level of Austria, Finland and Sweden; however, political pressure has prevented a lowering of the Austrian, Finnish and Swedish standards. The actual room left to Member States to pursue higher national standards for the environment has been given a degree of legal certainty as a result of the amendment to the internal market legal basis by the Amsterdam Treaty. It introduced a notification and approval procedure for such national measures, within Article 95 EC, managed by the European Commission —although it, in turn, introduced new questions, particularly concerning Member States' room to manoeuvre to raise environmental standards.

Austria, Finland and Sweden have thus limited their scope of manoeuvrability in internal market laws to raise their national environmental standards. Accession has limited the possibility for qualitative improvements in their environments and serves to keep the status quo at the lowest common denominator at Community level.³³

Esta opinión puede parecer quizás algo pesimista, aunque no deja de estar fundada en datos reales. La incorporación de los tres nuevos Estados del centro y el

³² Ver también: COMMISSION COMMUNICATION OF 11 DECEMBER 1998 (1998): "The Review Clause: Environmental and Health Standards Four Years after the Accession of Austria, Finland and Sweden to the European Union", en *COM*, 745.

³³ INGLIS, K., *op. cit.*, p. 149.

norte de Europa, que poseían niveles de protección ambiental superiores a los de los 12, planteó dificultades insospechadas que el Tratado de Adhesión no había acertado a resolver plenamente. Por ello, se hizo necesario continuar efectuando ajustes posadhesión³⁴, con el objeto de conciliar los objetivos de mayor protección ambiental planteados por los nuevos miembros con las exigencias perentorias del mercado interior a los que la Comunidad siempre ha concedido una cierta prioridad.

Esta situación tuvo incluso su reflejo en el proceso de revisión de los tratados constitutivos: el Tratado de Ámsterdam de 1997, negociado tras la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia en 1995, trató de cerrar definitivamente el problema estableciendo una prolija regulación de los casos en los que los Estados miembros podrían mantener o adoptar medidas ambientales de mayor protección que las establecidas mediante medidas armonizadoras a nivel comunitario, sometiendo este proceso a condiciones bastante severas en el art. 95³⁵.

III. Las ampliaciones al Este: de la Europa de los 15 a la Europa de los 27

La ampliación de la Unión Europea a los Países del Este ha planteado en el capítulo ambiental problemas de mayor envergadura que en ninguno de los casos precedentes.

El Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003 añadió a los quince miembros preexistentes ocho nuevos países del centro y este de Europa (los PECO), junto con dos pequeños Estados insulares mediterráneos, Malta y Chipre, aumentando así a 25 el número de Estados miembros³⁶. Más tarde, mediante el Tratado de Adhesión de 25 de abril de 2005, dos nuevos Estados del Este de Europa, Bulgaria y Rumanía, se unieron también a la Unión Europea elevando por el momento el número de Estados miembros a 27³⁷.

Esta nueva composición de la Unión Europea, con diez países del Este de Europa en su seno, plantea un escenario de mayor diversidad y complejidad que se ha reflejado en numerosos aspectos de la actividad de la misma, incluyendo es-

³⁴ SOVEROSKI, M., *op. cit.*, p. 131-132.

³⁵ Tratado CE art. 95, apartados 5 a 10; ver también art. 176.

³⁶ Ver Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea* [23 septiembre 2003], p. 33.

³⁷ Ver Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [21 junio 2005], L 157, p. 203.

pecialmente la política comunitaria de medio ambiente. En términos generales, los países del este candidatos a la adhesión presentaban serias dificultades para el cumplimiento de las exigencias de la normativa comunitaria ambiental, lo que les situaba ante la tesitura de realizar inversiones económicas que para ellos resultaban inalcanzables. Por eso, en la mayoría de los casos, se hizo necesario el establecimiento de arreglos previos que instauraran mecanismos viables para su adaptación progresiva a la situación imperante en el seno de la Comunidad. Estos arreglos se han hecho efectivos recurriendo a técnicas diversas tales como las ayudas financieras preadhesión, las adaptaciones y derogaciones transitorias y los mecanismos de salvaguardia.

1. Ayudas financieras preadhesión

Con anterioridad a su incorporación a la Unión Europea, los países candidatos del este de Europa habían realizado ya algunos progresos en el manejo de un medio ambiente devastado por la industrialización irresponsable durante el periodo comunista. La mayoría de ellos habían iniciado también el proceso de aproximación de sus políticas ambientales y de su legislación en la materia con respecto a la normativa de la CEE.

Sin embargo, al llegar el momento de la adhesión, resultaba evidente que los países candidatos seguían todavía lejos de alcanzar los estándares ambientales de los quince, y carecían la capacidad administrativa y de las infraestructuras necesarias para cumplir con el capítulo ambiental del acervo comunitario. Por otra parte, con la incorporación de los nuevos Estados miembros, el espacio comunitario se enriquecía con una nueva región biogeográfica, la región Panjónica³⁸, en la que aproximadamente el 30% de las áreas cubiertas presentaban una gran diversidad natural y biológica. A partir del momento de la adhesión, la Unión Europea debía gestionar ese patrimonio natural con arreglo a criterios de sostenibilidad y aplicar a los nuevos hábitats y especies, en ocasiones en peligro, el acervo comunitario vigente.

Los problemas encontrados por los Estados candidatos a la adhesión en el capítulo ambiental ofrecían una gran diversidad de aspectos, pero presentaban un elemento común, a saber, la imperiosa necesidad de obtener medios de financiación para su adaptación a las exigencias europeas. Tal como estaba previsto, el cumplimiento de la normativa comunitaria en la materia en el momento de la adhesión³⁹ requería, efectivamente, considerables inversiones, tanto para aumentar la capacidad

³⁸ Las otras regiones existentes en el territorio de la Unión Europea son: la continental, la mediterránea, la alpina, la atlántica, la macedónica y la boreal.

³⁹ Los tratados de adhesión fijaron respectivamente el comienzo de la aplicación el 1 de enero de 2004 (para la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y la República Eslovaca) y el 1 de enero de 2007 (para Bulgaria y Rumanía). Las actas de adhesión correspondientes afirmaban, además, en su art. 2: "Al producirse la adhesión, las disposiciones de los tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las instituciones y el Banco Central

administrativa como para la mejora de las infraestructuras necesarias para aplicar el acervo ambiental comunitario. Las carencias de los nuevos Estados miembros en este ámbito eran principalmente notables en los sectores de desechos, agua, energía y control y prevención integrada de la contaminación (IPCC).

Con anterioridad a la adhesión, las comunidades europeas habían previsto diversas modalidades de asistencia para aumentar la capacidad administrativa y mejorar las infraestructuras de los futuros países miembros⁴⁰. La asistencia financiera y técnica a los países candidatos fue ofrecida desde el año 1989 en el marco del Programa Phare⁴¹, que comenzó con Polonia y Hungría, pero que se extendió gradualmente a todos los PECO, incluidos Bulgaria y Rumanía. Aunque los fondos contemplados en el programa Phare⁴² afectaban a todos los capítulos del acervo comunitario, pronto se hizo patente que el sector ambiental merecía una consideración especial. Así, en el marco del propio Programa Phare, la Comisión estableció en 1997 un fondo especial de 10 millones de ecus para un periodo de tres años con el objeto de apoyar los esfuerzos nacionales destinados a situar la legislación ambiental nacional en línea con la de la Comunidad. Este instrumento, denominado Phare Environmental Approximation Facility, operaba adicionalmente con la Oficina de Intercambio de Información y Asistencia Técnica (TAIEX)⁴³ que se estableció en enero de 1996 para apoyar a los Estados candidatos en la aproximación de la legislación relativa al mercado interior.

A pesar de todo, al acercarse el momento de la adhesión se hizo patente que los Estados candidatos mantenían un notable retraso legislativo y operativo en el sector ambiental y que ello podía acarrear serias dificultades para su integración efectiva en el mercado interior comunitario. Por tal razón, las ayudas de preadhesión que la Comisión aconsejó implantar a partir del año 2000 para los países candidatos de Europa Central y Oriental contemplaron un apartado especial para infraestructuras y medio ambiente⁴⁴. Estas ayudas financieras preadhesión, aplicables al sector am-

Europeo serán vinculantes para los nuevos estados miembros y serán aplicables en dichos estados en las condiciones establecidas en dichos tratados y en la presente acta.”

⁴⁰ Como parte de su estrategia para la región, la Comisión estableció un foro sectorial para el diálogo estructural entre los estados candidatos del centro y el este de Europa y los estados miembros de la Unión Europea. Las reuniones de los ministros de Medio Ambiente estuvieron entre las que más frecuentemente se celebraron en este foro y reflejaron el alto nivel de atención que esta área recibió en el camino hacia la nueva ampliación. Ver SOVEROSKI, Marie (2004): “EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?”, en *RECIEL*, 13 (2), p. 129.

⁴¹ Reglamento (CEE) n. 3906/89 (DO L 375 de 23.12.1989, p. 11), modificado.

⁴² A partir del año 1971, en virtud de la estrategia preadhesión diseñada por la Agenda 2000, el 30% de los fondos Phare se destinaban al aumento de capacidad para la aplicación y ejecución del acervo comunitario en general y el 70% restante, a transposición y cumplimiento.

⁴³ Technical Assistance Info Exchange Office (TAIEX)

⁴⁴ Así, la propia Agenda 2000 resume la situación en los siguientes términos: “Sumando todas las formas de ayuda comunitaria, el total de la ayuda de preadhesión para el periodo 2000-2006 supone unos 21.000 millones de ecus en precios constantes de 1997, que se dividen, por año, en 1.500 millones de ecus procedentes del programa Phare, 500 millones en ayuda al desarrollo agrario y 1.000 millones en ayuda estructural, cuyo primer objetivo consiste en ayudar a los países candidatos a aproximarse a las

biental, se articularon no solamente a través del ya mencionado Programa Phare sino también mediante otros programas tales como el Programa Phare de cooperación transfronteriza⁴⁵, los fondos de preadhesión para Chipre y Malta⁴⁶, el programa ISPA⁴⁷ y el programa SAPARD⁴⁸.

2. Disposiciones ambientales de los Tratados de Adhesión

Los Tratados de Adhesión de los nuevos Estados miembros de la Europa Central y del Este contienen algunas disposiciones que afectan al sector ambiental, tales como un nuevo mecanismo financiero de transición, diversas adaptaciones y derogaciones de la normativa ambiental comunitaria y un régimen de cláusulas de salvaguardia. Las disposiciones con incidencia ambiental son similares en el Acta de Adhesión de los diez y en la de Bulgaria y Rumanía, con pequeñas diferencias que se señalarán oportunamente.

A. Mecanismo financiero de transición

La incorporación efectiva de los diez a la Unión Europea marcó, lógicamente, el punto final de las ayudas financieras preadhesión, con sujeción a ciertas especificaciones y excepciones que se señalaron en la propia Acta de Adhesión. Así, se firma con claridad en el artículo 32:

1. Salvo disposición en contrario del presente tratado, después del 31 de diciembre de 2003 no se contraerán, a favor de los nuevos estados miembros, compromisos financieros en el marco del programa Phare, del programa Phare de cooperación transfronteriza, de los fondos de preadhesión para Chipre y Malta, del programa ISPA y del programa SAPARD. A partir del 1 de enero de 2004, los nuevos Estados miembros recibirán el mismo trato que los actuales Estados miembros en lo que respecta a los gastos en el marco de las tres primeras rúbricas de las perspectivas financieras, según se definen en el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999...

Como contrapartida de esta nueva situación, el Acta de Adhesión contempló la concesión a los nuevos Estados miembros de una ayuda financiera provisional, denominada mecanismo de transición, que resultaba también aplicable al sector ambiental. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34:

normas comunitarias en materia de infraestructuras en el sector del transporte y del medio ambiente.” AGENDA 2000 (2000): “Por una Unión más fuerte y más amplia”, en *COM* (97).

⁴⁵ Reglamento (CE), n. 2760/98 (DO L 345 [19.12.1998], p. 49), modificado.

⁴⁶ Reglamento (CE), n. 555/2000 (DO L 68 [16.03.2000], p. 3), modificado.

⁴⁷ Reglamento (CE), n. 1267/1999 (DO L 161 [26.6.1999], p. 73), modificado.

⁴⁸ Reglamento (CE), n. 1268/1999 (DO L 161 [26.6.1999], p. 87).

1. Entre la fecha de la adhesión y finales de 2006, la Unión proporcionará una ayuda financiera provisional a los nuevos Estados miembros, denominada en lo sucesivo “mecanismo de transición”, a fin de desarrollar y reforzar su capacidad administrativa para aplicar y ejecutar la legislación comunitaria y de fomentar el intercambio de mejores prácticas entre homólogos.

Mediante esta ayuda, se atenderá a la necesidad de seguir reforzando la capacidad institucional en determinados ámbitos a través de medidas que no pueden financiarse con los fondos estructurales, concretamente en los ámbitos siguientes:

... / ...

medio ambiente;

.../....

4. [...] el importe de los créditos de compromiso para el mecanismo de transición, a precios de 1999, será de 200 millones de euros en 2004, 120 millones de euros en 2005 y 60 millones de euros en 2006. Los créditos anuales deberán ser autorizados por la autoridad presupuestaria dentro de los límites de las perspectivas financieras.

En el caso de Bulgaria y Rumanía, las medidas transitorias de carácter financiero establecidas en el Acta de Adhesión siguen una pauta similar, aunque las disposiciones en la materia presentan algunas diferencias menores. Así, se contemplan plazos más largos para la extinción progresiva de los fondos de preadhesión⁴⁹ y se establece una ayuda financiera provisional, denominada también “mecanismo de transición”, de 82 millones de euros durante el primer año después de la adhesión⁵⁰. En el caso de Bulgaria, se concede, además, durante el periodo 2007-2009, una ayuda financiera para hacer frente a las consecuencias del cierre y desmantelamiento de la central nuclear de Kozloduy⁵¹.

B. Adaptaciones y derogaciones normativas

El Tratado de Adhesión de los diez tuvo que introducir también algunas adaptaciones a los actos normativos que configuran el acervo comunitario en materia de medio ambiente, así como ciertas derogaciones temporales a la aplicación de algunas de sus disposiciones. Por el contrario, el Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumania no contempla adaptaciones de la normativa comunitaria ambiental, pero sí ciertas derogaciones temporales a la aplicación de algunas disposiciones comunitarias en este campo.

⁴⁹ Acta de Adhesión, art. 27 a 29.

⁵⁰ Acta de Adhesión. art. 31.

⁵¹ *Ibid.*, art. 30.

En el Acta de Adhesión de los diez, las **adaptaciones** de los actos adoptados por las instituciones en materia de medio ambiente fueron previstas en el artículo 20:

Los actos enumerados en el anexo II de la presente acta serán objeto de las adaptaciones definidas en dicho anexo.

El anexo II enumera las adaptaciones de que se trata agrupándolas en dieciocho epígrafes correspondientes a los distintos sectores de actividad contemplados. Las modificaciones relativas al capítulo de medio ambiente figuran en el epígrafe dieciséis, que se subdivide, a su vez, en seis apartados: gestión de desechos, calidad de las aguas, protección de la naturaleza, control de la contaminación industrial y gestión de riesgos, proyectos de erradicación y productos químicos. Cada uno de estos apartados se inicia con un inventario completo de los actos comunitarios afectados y señala, a continuación, las modificaciones que se efectúan con ocasión de la adhesión de los nuevos estados miembros. Las modificaciones introducidas en el apartado de medio ambiente se detallan país por país y son muy casuísticas, por lo que resulta imposible resumir su contenido aquí. En general, cabe decir que se trata de adaptaciones de carácter principalmente técnico que no implican en la mayoría de los casos derogaciones o excepciones acordadas a los nuevos Estados miembros. Curiosamente, como ya hemos dicho, el Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumanía no contempla adaptaciones de la normativa comunitaria ambiental.

El Acta de Adhesión de los 10 contempla también otras medidas transitorias en favor de los nuevos Estados miembros que comportan ciertas **derogaciones** de duración limitada. Estas derogaciones están previstas en el artículo 24 del Acta de Adhesión, que dice:

Las medidas enumeradas en los anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV de la presente acta se aplicarán respecto de los estados miembros en las condiciones previstas en dichos anexos.

Las derogaciones transitorias que se contemplan en estos diez anexos (cada uno de ellos referente a un nuevo Estado miembro) presentan un alcance general y afectan a los siguientes sectores de la normativa comunitaria: libre circulación de personas, libre prestación de servicios, libre circulación de capitales, política de la competencia, agricultura, política de transportes, fiscalidad, energía y medio ambiente.

Las derogaciones transitorias aplicables en el capítulo ambiental constituyen las segundas en importancia y volumen tras las contenidas en el capítulo dedicado a la agricultura⁵². Las disposiciones que son objeto de derogaciones se agrupan en

⁵² Además de las derogaciones específicas establecidas para cada nuevo Estado miembro en el apartado de medio ambiente, otras medidas transitorias relativas a otros sectores distintos del ambiental, tales como el mercado interior o las ayudas de Estado, también pueden tener incidencia sobre la aplicación del acervo comunitario en materia ambiental.

torno a los apartados siguientes: calidad del aire, gestión de residuos, calidad del agua y control de la contaminación industrial y gestión de riesgos. Las derogaciones transitorias que se establecen se detallan por separado para cada uno de los nuevos Estados miembros y tienen un carácter puntual, ya que afectan a disposiciones determinadas de la normativa de que se trata en cada caso y no a la totalidad de la misma. Aunque las derogaciones establecidas varían según los países, cabe decir que las principales excepciones temporales afectan a las directivas sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, sobre envases y embalajes, sobre grandes plantas de combustión y sobre prevención y control integrado de la contaminación (IPCC).

En el caso de la ampliación a Bulgaria y Rumanía, las medidas transitorias se contemplan en el artículo 23 del Acta de Adhesión de 2005 y se detallan de modo pormenorizado en los anexos VI (Bulgaria) y VII (Rumanía), siguiendo las mismas pautas que en el caso de los diez.

El régimen de derogaciones transitorias establecido en el Acta de Adhesión presenta algunos rasgos comunes que pueden resumirse del modo siguiente. En primer lugar, se trata de derogaciones limitadas y puntuales, que intentan minimizar el alcance de las excepciones consentidas con respecto a la aplicación de las disposiciones del acervo comunitario ambiental por los nuevos Estados miembros. Asimismo, se trata de derogaciones transitorias que se aplican durante un periodo establecido que resulta generalmente de una duración relativamente limitada. Por otra parte, las derogaciones transitorias acordadas afectan únicamente a la aplicación de la normativa comunitaria en el ámbito interno, pero no a la obligación de transposición de la normativa misma que resulta obligatoria en todos los casos con arreglo a los plazos establecidos en la propia normativa comunitaria. Por último, las medidas derogatorias, que en muchos casos están sometidas a determinadas condiciones específicas, quedan sujetas a un puntual seguimiento y control por parte de las instituciones comunitarias.

C. Cláusulas de salvaguardia

Como el incentivo de la incorporación a la Unión Europea dejaba necesariamente de ser efectivo una vez producida dicha incorporación, los Tratados de Adhesión establecieron un sistema alternativo de “salvaguardias”, esencialmente orientadas a la protección del buen funcionamiento del mercado interior con posterioridad a la adhesión, principalmente frente a las incidencias que se produzcan en materia de medio ambiente⁵³.

⁵³ En efecto, aunque las salvaguardias establecidas se refieren a incidencias en cualquier sector de actividad económica y en todas las políticas sectoriales, es claro que los conflictos que darán lugar a su aplicación se producirán principalmente en casos de dificultades graves o de situaciones de incumplimiento de compromisos en el sector ambiental, como se deduce claramente de la lectura de las actas de las negociaciones.

Las salvaguardias establecidas en el Acta de Adhesión de los 10 se concretan en dos disposiciones distintas contenidas respectivamente en los artículos 37 (medidas de salvaguardia en casos de dificultades graves) y 38 (medidas de salvaguardia en caso de incumplimiento por un nuevo Estado miembro). Las mismas disposiciones han sido reproducidas en el Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumania en los artículos 36 y 37.

En el Acta de Adhesión de los 10, las medidas de salvaguardia **en casos de dificultades graves y potencialmente persistentes** están definidas en los términos siguientes:

Artículo 37

1. Si, hasta el final de un periodo máximo de tres años después de la adhesión, surgieran dificultades graves y con probabilidades de persistir en un sector de la actividad económica o dificultades que pudieran ocasionar un importante deterioro de la situación económica en una región determinada, cualquier nuevo Estado miembro podrá pedir que se le autorice para adoptar medidas de salvaguardia con el fin de corregir la situación y adaptar el sector en cuestión a la economía del mercado común. En las mismas circunstancias, cualquier estado miembro actual podrá pedir autorización para adoptar medidas de salvaguardia respecto de uno o varios de los nuevos estados miembros.

2. A petición del Estado interesado, la Comisión determinará las medidas de salvaguardia que considere necesarias, mediante un procedimiento de urgencia, precisando las condiciones y modalidades de su aplicación. En caso de dificultades económicas graves, y a petición expresa del Estado miembro interesado, la Comisión se pronunciará en el plazo de cinco días laborables a contar de la recepción de la solicitud, acompañada de la información pertinente. Las medidas así decididas serán aplicables inmediatamente, tendrán en cuenta los intereses de todas las partes y no implicarán controles fronterizos.

3. Las medidas autorizadas en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 podrán contener excepciones a las normas del Tratado CE y de la presente acta, en la medida y con la duración estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos previstos en el apartado 1. Se dará prioridad a las medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común.

Como se desprende de la lectura de este artículo, las medidas de salvaguardia que pueden aplicarse cuando surjan dificultades graves y con posibilidades de persistir en un sector de la actividad económica comunitaria o en una región determinada tienen un alcance bilateral, ya que pueden ser solicitadas tanto por los Estados miembros actuales como por los nuevos Estados miembros. Dichas medidas serán aplicadas por la Comisión a petición de cualquier Estado miembro interesado mediante un procedimiento de urgencia que debe sustanciarse en el plazo de cinco días laborables y podrán consistir en cualesquiera acciones que la propia Comisión considere necesarias. La discrecionalidad de la Comisión en la adopción de las medidas de salvaguardia sólo queda limitada por las cautelas relativas a la obligación

de tener en cuenta los intereses de todas las partes, no implicar controles transfronterizos y dar prioridad a las medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común.

Por el contrario, las medidas de salvaguardia **en caso de incumplimiento por un nuevo Estado miembro**, previstas en el artículo 38 del Acta de Adhesión de los 10 y en el artículo 38 de la de Bulgaria y Rumanía, tienen unas características muy particulares, que examinaremos a continuación.

Artículo 38

Si un nuevo Estado miembro no hubiera cumplido los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión, incluidos los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación, la Comisión, previa petición motivada de un estado miembro o por iniciativa propia podrá tomar las medidas apropiadas hasta el final de un periodo máximo de tres años tras la entrada en vigor de la presente acta.

Las medidas serán proporcionadas y se dará prioridad a aquéllas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior y, cuando proceda, a la aplicación de los mecanismos de salvaguardias sectoriales existentes. No se utilizarán estas medidas de salvaguardia como medio para introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre estados miembros. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y entrar en vigor el día de la adhesión. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se dé cumplimiento al compromiso correspondiente. Sin embargo, podrán aplicarse más allá del periodo especificado en el párrafo primero mientras no se hayan cumplido los compromisos pertinentes. Atendiendo a los progresos realizados por los nuevos estados miembros de que se trate en el cumplimiento de sus compromisos, la Comisión podrá adaptar las medidas en función de las circunstancias. La Comisión informará al Consejo con antelación suficiente antes de revocar las medidas de salvaguardia y tendrá debidamente en cuenta cualquier observación del Consejo a este respecto.

Cabe observar que las medidas de salvaguardia previstas en este artículo, que constituyen una novedad absoluta en la historia de los sucesivos procesos de adhesión, se aplican exclusivamente a los casos en los que un nuevo Estado miembro no hubiera cumplido los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión. Se trata, por tanto, de medidas de salvaguardia de carácter unilateral, ya que resultan aplicables únicamente como garantía frente al incumplimiento por parte de los nuevos Estados miembros de la Comunidad, pero no en el caso de incumplimiento por parte de los antiguos miembros de la misma.

Las medidas de salvaguardia contempladas en esta disposición se aplicarán cuando “un nuevo Estado miembro no hubiera cumplido los compromisos asumidos

en el contexto de las negociaciones de adhesión, incluidos los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación”. Se trata, por lo tanto, de supuestos de incumplimiento de compromisos por parte de los nuevos Estados miembros con efectos transfronterizos gravemente perturbadores del funcionamiento del mercado interior.

La discrecionalidad de la Comisión en la adopción de estas medidas de salvaguardia, que no están sometidas a un procedimiento específico ni contemplan plazos determinados, es también bastante amplia, ya que puede concretarse en la adopción de cualesquiera “medidas apropiadas”. Aunque el párrafo primero del artículo indica que las medidas de salvaguardia de que se trata podrán tomarse “hasta el final de un periodo máximo de tres años”, el párrafo tercero prevé que éstas pueden ser invocadas “incluso antes de la adhesión” y podrán aplicarse también “más allá del plazo de tres años” anteriormente indicado. Al margen de ello, el texto del artículo 38 indica que las medidas de salvaguardia deberán ser proporcionales y que se dará prioridad a las que menos perturben el funcionamiento del mercado interior y, cuando proceda, a la aplicación de los mecanismos sectoriales existentes. También se señala que las medidas de salvaguardia no deberán introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre estados miembros y que éstas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se dé cumplimiento al compromiso correspondiente.

Las medidas de salvaguardia previstas en el artículo 38 pueden aplicarse en el sector ambiental, ya que el texto contempla “todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos” causando con ello una perturbación grave que el funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación. La conexión de las salvaguardias aplicables en el sector ambiental con la preservación del mercado interior ha conducido a la doctrina a realizar varias observaciones al respecto. Por una parte, se ha planteado la cuestión de saber si las salvaguardias de que se trata se aplicarán únicamente en el caso de incumplimiento de las medidas ambientales adoptadas en virtud de la base jurídica mercado interior (artículo 95 del Tratado CE) o también en el caso de las medidas adoptadas sobre la base del título relativo al medio ambiente (artículos 174 a 176 del Tratado CE). Aunque esta cuestión resulta opinable hasta que no sea resuelta de un modo fehaciente por las instituciones comunitarias competentes, no parece probable que las medidas de salvaguardia previstas deban limitarse únicamente a los casos en los que las medidas ambientales incumplidas hayan sido adoptadas en virtud de la base jurídica del mercado interior. En efecto, los límites existentes entre las disposiciones ambientales basadas del artículo 95 y las establecidas sobre la base de los artículos 174 a 176 no constituyen una barrera infranqueable, ya que ambas series de disposiciones contienen puntos de conexión que pueden operar a modo de vasos comunicantes entre los ámbitos del mercado interior y del medio ambiente. Otra observación aportada por la doctrina consiste en subrayar que las disposiciones examinadas parecen dar claramente prioridad al cumplimiento de las

obligaciones vinculadas al mercado interior sobre las relativas a cualquier otro sector del Tratado CE, incluido el sector ambiental. Esta observación no es baladí y sin duda responde a una política inconfesada, pero reiterada, en la práctica comunitaria: en caso de colisión entre ambos objetivos, el mercado interior siempre gana y el medio ambiente siempre pierde.

Por último, cabe decir que el sistema de salvaguardia contemplado en el artículo 38 del Acta de Adhesión parece introducir un cierto elemento de discriminación para los nuevos miembros de la Comunidad que no resulta del todo políticamente correcto. En efecto, por una parte, las salvaguardias frente al incumplimiento de que se trata tienen un carácter estrictamente unilateral (es decir, se aplican a los nuevos Estados miembros y no a aquellos que ya eran miembros de la Comunidad en el momento de la adhesión). Por otra parte, dichas salvaguardias se caracterizan por atribuir un extraordinario margen de discrecionalidad a la Comisión y por restringir las garantías procesales a los Estados contra quienes las salvaguardias van dirigidos. Esta situación aparece con tintes clamorosos si se compara el funcionamiento de las medidas de salvaguardia previstas en el artículo 38 del Acta de Adhesión de los 10 con el recurso general de incumplimiento previsto en el artículo 226 del Tratado CE, que establece procedimientos mucho más respetuoso con los derechos de intervención y defensa del Estado acusado.

3. La política comunitaria de medio ambiente en una Unión Europea ampliada

La relación entre la ampliación de la Unión Europea y la evolución de la política comunitaria de medio ambiente constituye un proceso de doble sentido. En las páginas precedentes hemos examinado la forma en la que ha sido abordada la adhesión de los nuevos Estados miembros en relación con su inserción en la política ambiental de la Comunidad. Pero en este momento se trata de ver el fenómeno desde una perspectiva inversa, es decir, examinar en qué medida la ampliación de la Comunidad a los países del Este de Europa, puede afectar a la evolución futura de la política comunitaria ambiental. Como ha señalado M. Soveroski:

This has been evidenced in most policy areas, with environmental policy being a particularly dramatic example. EC enlargement has always had an impact on European and national environmental policy —in the lead up to the enlargement and in subsequent policy developments⁵⁴.

Las dificultades que presenta la ampliación de la Unión Europea a los Países del Este en relación con la política ambiental no solamente pone de manifiesto el desafío que para estos países presenta superar el retraso histórico acumulado en este campo, sino también los obstáculos añadidos que encontrará la Comunidad

⁵⁴ SOVEROSKI, M., *op.cit.*, p. 127.

para seguir impulsando una política ambiental ambiciosa en un contexto más amplio y diversificado.

La situación que se presenta en el capítulo ambiental, en una comunidad ampliada a 27 Estados miembros, plantea, efectivamente, diversos problemas. Por lo que respecta a la situación en cada uno de los nuevos miembros, la Comunidad tendrá que mejorar los métodos para vigilar la transposición, la aplicación y el cumplimiento de la normativa comunitaria por parte de los mismos. Pero las dificultades mayores para el progreso de la política comunitaria en la materia se presentarán, sobre todo, en lo que respecta a los procesos de adopción de decisiones en el sector ambiental, establecidos con carácter general en el artículo 175 del Tratado CE. La toma de decisiones en el capítulo ambiental ha sido siempre una cuestión complicada, y seguramente los será todavía más en una Unión Europea de 27 Estados. Si se compara con la Europa de los quince, ya de por sí carente de suficiente homogeneidad en este ámbito, los doce nuevos Estados miembros presentan una situación ambiental mucho más diversificada, poseen un pasado ambiental muy diferenciado y tienen prioridades socioeconómicas distintas en lo que respecta a inversiones, recursos y financiación. Esta gran diversidad de situaciones de base sin duda condicionará su capacidad y voluntad para impulsar una política comunitaria ambiental marcada por objetivos ambiciosos. Como ha explicado con claridad una autora:

As already seen, there is a considerable workload for the new Members regarding the environment *acquis* for many years after enlargement. They will have had to adopt the *acquis* wholesale. This will necessarily affect their ability and willingness to participate in raising environmental standards any further at the EC level. It is also clear, however, that there are policy gaps in the *acquis* and, consequently, the new Members will also need to make progress on their national environment laws⁵⁵.

Como ya ha sucedido en numerosas ocasiones en el pasado, es muy probable que se plantee aquí de nuevo la dialéctica entre los países más desarrollados de la Comunidad, que buscan la consecución de objetivos ambiciosos en el terreno ambiental, y los países menos desarrollados, y especialmente los países del este de Europa recientemente incorporados, que pueden ver en estos objetivos ambientales un freno para su desarrollo económico. La reciente polémica que se ha planteado con respecto al cumplimiento por los nuevos Estados miembros de los objetivos marcados por la Comunidad en la ejecución de los compromisos del Protocolo de Kyoto constituye una prueba palmaria de las dificultades derivadas de las disparidades de desarrollo en el seno de la Unión y de su incidencia en el proceso de adopción de decisiones en el seno de la Comunidad.

En este contexto, cabe también plantearse el papel que pueden jugar los mecanismos de salvaguardia previstos en los tratados de adhesión, en el caso de que los nuevos países miembros incumplan de la normativa comunitaria en materia am-

⁵⁵ INGLIS, K., *op. cit.*, p. 147

biental. La eventual eficacia de estos mecanismos de salvaguardia puede quedar en entredicho cuando se enfrente con una verdadera imposibilidad de cumplimiento de la normativa ambiental comunitaria por parte de los nuevos Estados miembros. *At impossibilia nemo tenetur*, dice el conocido adagio romano, lo que en este caso implica que resultará muy difícil aplicar la disciplina de las salvaguardias a países que verdaderamente no puedan hacer frente a las obligaciones ambientales consentidas en su día como una condición para la admisión. Y más si se considera que se trata de medidas “de castigo” que se aplican únicamente a los nuevos Estados miembros, lo que, sin duda, puede debilitar la legitimidad institucional para su ejercicio.

La situación ciertamente compleja a la que se enfrenta la futura evolución de la política comunitaria de medio ambiente tras la adhesión de los países del este de Europa ha motivado que algunas voces hayan invocado la conveniencia de contemplar nuevos mecanismos de cooperación que posibiliten soluciones más flexibles. Se ha invocado así la posibilidad de establecer derogaciones específicas, o incluso un sistema de dos velocidades, en el que unos países miembros puedan alcanzar objetivos ambientales más ambiciosos, mientras que a otros se les marquen objetivos más modestos, sin distorsionar las exigencias perentorias del intercambio comercial en el seno del mercado interior⁵⁶. También se ha sugerido abiertamente la posibilidad de recurrir a los mecanismos de “cooperación reforzada”, introducidos por el Tratado de Ámsterdam en los artículos 40 a 46 TCE y completados por el Tratado de Niza, con el objeto de proponer un horizonte ambiental a varias velocidades, en función de la situación socioeconómica en los diversos grupos de países miembros. Las ventajas (y posibles dudas) que plantea la nueva concepción de la cooperación reforzada en su aplicación a la política comunitaria ambiental han sido resumidas así:

One interesting aspect of the amended provisions is the Nice Treaty requirement that the Commission and Member States must seek to encourage as many Member States as possible to participate. This point to the need for any use of enhanced cooperation to be structured in a way that not only allows, but also facilitates, later entry by non-initiating Member States. This can raise the question of what this means for States who would like to participate but are not able to do so due to financial or other reasons. Will the ‘encouragement’ required be deemed to include financial assistance or other support for participation?⁵⁷

⁵⁶ Tal es el caso de M. Soveroski, que recuerda que esta opción ya existía con anterioridad y había sido practicada de algún modo en la historia comunitaria reciente: “The fact that this latest enlargement will reinforce the ranks of countries which have historically sought derogations from Community environmental legislation, based on economic considerations, raises the question of how the environmental ‘leaders’ are likely to respond. The treaty provisions on environment are considered to have already effectively established at least a two-speed environmental Europe: ‘standard’ provisions adopted under Article 175 (ex-Article 130s); and the provisions for Member States to maintain or introduce more stringent measures, under Article 176 (ex-Article 130t) [SPIESSHOFER, B. *Maastricht and the Environment – German Perspective*, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, n. 325 (7 de febrero de 1995), at 20.] SOVEROSKI, M., *op. cit.*, p. 133.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 133.

Sin recurrir a métodos tan extremos, puede pensarse que la creciente diversidad de los Estados miembros en el seno de la Unión Europea puede llevar a una paralela flexibilización del modelo normativo aplicable en la política comunitaria de medio ambiente. En particular, cabe pensar que la evolución futura en la materia vendrá marcada por la creciente utilización de las directivas marco, así como de una normativa menos detallada que deje un mayor margen de flexibilidad a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones en materia ambiental.

IV. Conclusión

No cabe duda que la ampliación de la Unión Europea a los nuevos Estados miembros del Este, que se enfrentan a graves problemas internos de medio ambiente, representa un importante desafío para la política de la Comunidad en la materia.

La distancia en los niveles de protección ambiental entre los antiguos y los nuevos miembros tendrá que ser progresivamente reducida, tanto por razones ambientales como por razones puramente económicas. Esto requerirá dosis masivas de inversiones en los nuevos Estados miembros que tendrán que ser afrontados tanto por el sector público como por las empresas, principalmente en sectores tales como agua, energía y desechos. Un esfuerzo mayor será también necesario en los nuevos Estados miembros para desarrollar las estructuras administrativas y para garantizar la aplicación y cumplimiento de la normativa de la Unión Europea en materia ambiental. La ayuda de la Unión Europea, una vez efectuada la adhesión, debe contribuir a mantener la adaptación dentro de límites temporales razonables.

Existe, sin duda, un riesgo de que la política ambiental de la Unión Europea pueda distanciarse de los problemas globales y que la presencia de nuevos Estados con inferiores estándares de protección pueda bloquear el desarrollo de la normativa ambiental comunitaria en el futuro. Pero también es evidente que va a aumentar la responsabilidad de la Unión Europea frente a los problemas ambientales transversales que ya afectan ampliamente a los ciudadanos europeos y que requieren soluciones urgentes. En este sentido, hay que subrayar que la ampliación no ha creado los problemas de medio ambiente en el seno de la Unión Europea, sino que simplemente los ha sacado claramente a la luz. Visto de este modo, cabe pensar incluso que la adhesión de los países del este pueda contribuir a mejorar el marco para la solución de los problemas ambientales de la Unión Europea, introduciendo esquemas de regulación más flexibles con un énfasis mayor en la aplicación y cumplimiento.

Anexo

Referencias Bibliográficas

- BOOSS, D.; FORMAN, J. (1995): "Enlargement: Legal and Procedural Aspects", en *Common Market Law Review* [febrero], 32: 1 p. 117.
- GRANELL, F. (1995): "The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", en *Journal of Common Market Studies* [marzo], 33: 1, p. 129.
- GOLUB, J. (1996): "State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive", en *Journal of Common Market Studies* [septiembre], 34: 3, p. 321.
- JORNA, M. (1995): "The Accession Negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway: A Guided Tour", en *European Law Review* [abril], 20: 2, p. 143.
- INGLIS, K. (2004): "Enlargement and the Environment Acquis", en *RECIEL*, 13 (2), p. 146.
- MCCORMICK, J. (1998): "Environmental Policy: Deepen or Widen?", en LAURENT, P. H.; MARESCEAU, M. (eds.): *The State of the European Union. Lynne Rienner*, Vol. 4: *Deepening and Widening*, p. 192.
- HAGER, W. (2002): *Enlargement: Paying for the Green Acquis*. Centre for European Policy Studies.
- KLARER, J.; FRANCIS, P.: "Regional Overview", en KLARER, J. (ed.) (1997): *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*. Wiley, p. 1.
- NICOLAIDES, P.: "Preparing for Accession to the EU: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules", en CREMONA, M. (ed.) (2003): *The Enlargement of the European Union*. Oxford, p. 43-78.
- MORGERA, E.; MARÍN DURÁN, G. (2004): "Enlargement and EU Development Policy: An Environmental Perspective", en *RECIEL*, 13 (2), p. 152.
- NICHOLSON, F.; EAST, R. (1987): *From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Communities*. Longman, at 254.
- SCOTT, J. (2000): "Flexibility in the Implementation of EC Environmental Law", en *1 Yearbook of European Environmental Law*, 48.
- SOVEROSKI, M. (2004): "EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?" en *RECIEL* 13 (2), p. 127.

El círculo de amigos (Ring of Friends): la nueva Política Europea de Vecindad (PEV)*

Bichara Khader

**Director del Centre d'Etude et de Recherche sur
le Monde Arabe Contemporain (CERMAC)
Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)**

SUMARIO: I. Introducción. II. La Política de Vecindad (PEV): análisis de los textos. 1. Conferencia de Romano Prodi en Louvain-la-Neuve (26 de noviembre de 2002). 2. Primera comunicación de la Comisión sobre la Política de Vecindad (11 de marzo de 2003). 3. La comunicación de la Comisión de julio 2003: *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad* 4. Comunicación de la Comisión: *Política Europea de Vecindad: documento de estrategia*. 5. El Parlamento Europeo y la Política de Vecindad. 6. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la PEV. 7. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión acompañando la comunicación de la Comisión relativa al reforzamiento de la PEV (4 de diciembre de 2006). 8. Aprobación de los Planes de Acción. 9. Comunicación: *La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional* (abril de 2007). 10. Conclusión de la primera parte. III. Análisis crítico de la PEV. 1. Discurso nuevo, vieja receta. 2. Una regionalización periférica. 3. La PEV está asociada a la estabilidad. 4. Una PEV sin instituciones comunes. 5. La PEV: una iniciativa unilateral de la Unión Europea. 6. Una política incoherente. 7. La PEV como misión civilizadora. 8. La PEV y el Proceso de Barcelona. IV. Conclusión general.

I. Introducción

La caída del muro de Berlín en 1989 y el desmantelamiento de los regímenes comunistas en Europa del Este confrontan a los países de la Unión Europea (UE) a desafíos inéditos: el telón de acero que tapaba el horizonte de la UE y limitaba su frontera al Este ya no existe.

* Este trabajo ha sido traducido de la versión original francesa por la Dra. Bénédicte Real.

En un primer momento, atónita ante el rápido giro de los acontecimientos, pero, a todas luces, satisfecha del fin de la división del continente europeo, la UE se veía obligada a reaccionar. Y lo ha hecho de dos maneras: proponiendo una perspectiva de adhesión a sus “nuevos” vecinos del Este, un pacto de estabilidad a los vecinos balcánicos y una asociación a los mediterráneos. En suma, las tres aproximaciones clásicas de la UE: integración, estabilización y asociación.

Naturalmente, la perspectiva de adhesión es la mejor oferta que la UE puede hacer a sus vecinos: es el instrumento más eficaz de su política exterior. La adhesión es una palanca potente de cambio porque está acompañada de una condicionalidad estricta. En efecto, un país en vía de adhesión tiene que conformarse a los draconianos criterios de Copenhague y aceptar el acervo comunitario de la UE (30.000 páginas de textos legislativos).

Nada de esto hay en el Pacto de Estabilidad (1993) propuesto a los países balcánicos, ni mucho menos, en la Asociación Euromediterránea, llamada Proceso de Barcelona (1995). No hay, en este ámbito, perspectiva de adhesión y, en consecuencia, el instrumento de condicionalidad es menos estricto porque la perspectiva ofrecida va más allá que la mera estabilización o el libre cambio. Digo “ni mucho menos” en lo que se refiere al Proceso de Barcelona porque queda claro que a medio plazo los países europeos de los Balcanes integrarán la UE. Lo requiere la historia, la geografía lo impone y los intereses lo exigen.

La nueva Política de Vecindad de la UE excluye, de entrada, la perspectiva de adhesión. Eso está claramente puesto de manifiesto en los documentos oficiales de las instituciones europeas.

Este trabajo pretende concentrarse sobre esta nueva política de la UE. En una primera parte, se llevará a cabo una síntesis de los documentos oficiales de las instituciones europeas sobre la cuestión para seguir, paso a paso, la génesis de la idea de vecindad de 2002 a 2007. En una segunda parte, procederé a un análisis crítico de lo que se supone es la “nueva política” de la UE. La cuestión a la que este trabajo intentará responder es la de saber si se trata de una nueva política o de un nuevo discurso.

II. Política de Vecindad (PEV): análisis de los textos

Al acercarse el 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación a diez países de Europa Central y Oriental (PECO) y a las dos islas mediterráneas —Chipre y Malta—, la búsqueda de una política coherente de vecindad se hizo más apremiante. El tratado constitucional de la UE define el objetivo de entablar unas relaciones privilegiadas con los países vecinos “con el fin de establecer un espacio de prosperidad... basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. De esta forma, el concepto “vecindad” aparece en la jerga jurídica de la UE. Se menciona de nuevo en la Estrategia Europea de Seguri-

dad de 2003, que preconiza la promoción en la vecindad inmediata de la UE de “un conjunto de países bien gobernados”, ya que “los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que proliferan la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa”¹.

1. Conferencia de Romano Prodi en Louvain-la-Neuve (26 de noviembre de 2002)

Un esbozo de la nueva Política de Vecindad fue presentado por el presidente Romano Prodi con motivo de mi invitación a la Universidad Católica de Lovaina, en noviembre de 2002. Calificando a los vecinos de la Unión Europea de “Ring of Friends” (círculo de amigos), Romano Prodi sintetizó la Política de Vecindad en una fórmula: “Todo menos las instituciones.” Así, abrió muchas ventanas de oportunidades en términos de incremento de intercambios, pero cerró la puerta a cualquier perspectiva de adhesión.

2. Primera comunicación de la Comisión sobre la Política de Vecindad (11 de marzo de 2003)

Unos meses después de la Conferencia de Romano Prodi en la UCL, la Comisión publica su primera comunicación titulada *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*².

La comunicación constata que, a partir del 1 de mayo de 2004, la UE entrará en una fase histórica, porque contará con 450 millones de habitantes y dispondrá de un PIB global de 10.000 millones de euros. Esta Europa ampliada tendrá en su entorno inmediato más de 385 millones de habitantes, repartidos entre Rusia, los NEI (Nuevos Estados Independientes) occidentales y los países del sur del Mediterráneo.

Para la UE, estos vecinos, “socios esenciales”, se encuentran enfrentados a unos desafíos políticos, económicos y sociales que podrían constituir fuentes de inestabilidad general a las puertas de la UE. Ahora bien, como la capacidad de la Unión para integrar nuevos miembros es limitada, la Unión Europea se encuentra obligada a definir una política coherente respecto a sus vecinos con el fin de:

- Evitar nuevas líneas divisorias en Europa.

¹ *Una Europa segura en un mundo mejor*. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas [12 de diciembre de 2003], p. 8.

² COM/2003/0104 final.

- Promover la estabilidad y la prosperidad en el interior de sus nuevas fronteras y más allá de ellas.

La comunicación del 11 de marzo se refiere particularmente a cuatro grupos de países:

- 1) Rusia.
- 2) Ucrania, Moldova y Belarús.
- 3) Los países del Sur del Mediterráneo.
- 4) Los países de los Balcanes occidentales, cuya perspectiva europea está explícitamente reafirmada.

Debido a su localización, el Cáucaso del Sur se considera, “por el momento”, fuera del campo de aplicación geográfico de la iniciativa europea.

A todos estos países, la UE ofrece “la perspectiva de participación en el mercado interior y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)”. El objetivo claro es “crear una zona de estabilidad y de prosperidad”, y tiene que estar acompañado por “iniciativas dirigidas a las causas de la inestabilidad política, la vulnerabilidad económica, las deficiencias institucionales, los conflictos y la pobreza y la marginación social”.

Desde este punto de vista de la UE, la Política de Vecindad es una visión audaz y una oferta nueva porque apuntaría a:

- a) “Extender los beneficios de la ampliación para que contribuyan a la estabilidad política y económica de los países vecinos y ayuden a reducir las fuertes diferencias de prosperidad cuando existan.”
- b) “Trabajar con los socios para reducir la pobreza y crear una zona de prosperidad y valores compartidos que se base en una mayor integración económica, unas relaciones políticas y culturales más intensas, una mayor cooperación transfronteriza y una responsabilidad compartida respecto a la prevención de conflictos entre la UE y sus vecinos.”
- c) Condicionar la oferta de ventajas y de relaciones preferenciales a los progresos realizados por los países socios en los ámbitos de reforma política y económica, e inscribirla en un marco diferenciado.

De esta forma, la oferta de la UE conlleva deberes. Para beneficiarse de la extensión del mercado interior, los vecinos tienen que adoptar las reglas y normas vigentes en la UE, optar por un comercio más abierto “parte esencial de la integración de

los mercados”, instaurar “un sistema eficaz y sencillo de gestión del pequeño tráfico fronterizo”, intensificar la cooperación en “la prevención y en la lucha común contra las amenazas a la seguridad”, luchar eficazmente contra la delincuencia organizada, contribuir al “saneamiento nuclear”, etc.

Por su parte, la UE se impone, sino deberes, si al menos ciertas tareas que cumplir:

- a) Participar más activamente en la búsqueda de una solución de las controversias sobre Palestina, Sahara Occidental y Transnistria.
- b) Intensificar la “cooperación cultural y la comprensión mutua” y contribuir al desarrollo de “una sociedad civil sólida”.
- c) Extender a los vecinos los programas comunitarios en los ámbitos de la investigación, la educación y la cultura.
- d) Favorecer la interconexión de las infraestructuras y la armonización de las reglamentaciones en los ámbitos de los transportes, la energía y las telecomunicaciones.
- e) Ayudar a la integración de los vecinos en el sistema comercial mundial (por ejemplo, adhesión a la OMC).
- f) Facilitar la gestión de los flujos migratorios.
- g) Considerar la creación de un nuevo instrumento de vecindad que se apoyaría sobre las experiencias positivas Card (s), Phare, Tacis, Interreg y Meda.

El objetivo a largo plazo de la nueva Política de Vecindad, como resulta de la lectura de la comunicación de 2003, es construir entre la UE y sus vecinos un espacio similar al Espacio Económico Europeo (EEE), sin eclipsar los marcos ya existentes (acuerdos de estabilización y de asociación). Pero todo ello se ve condicionado por la capacidad, incluso la voluntad, de los vecinos de adoptar la legislación comunitaria.

Ahora bien, debido a la diversidad de las situaciones de los vecinos, es muy poco realista exigir a todos progresar al mismo ritmo. Así, la UE reconoce que la diferenciación entre los países tendría que ser la base de una nueva Política de Vecindad. Lo que significa, por rebote, que “el compromiso de la UE deberá ser gradual y supeditarse al logro de los objetivos de reforma que se acuerden”.

Para verificar la conformidad de los vecinos a la legislación comunitaria y a sus normas, la comunicación del 11 de marzo de 2003 fija criterios de referencia políticos y económicos. Más allá de los aspectos reglamentarios y administrativos directamente vinculados a la integración del mercado, se comprobará si los países

vecinos ratifican y aplican sus compromisos internacionales (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las normas de la OSCE y del Consejo de Europa, así como de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.

Para tener en cuenta la especificidad de cada uno de los vecinos, la comunicación de 2003 menciona un programa de acción adoptado por el Consejo, a propuesta de la Comisión y, “si es posible”, tras las consultas con los países socios implicados. Este programa expondría los criterios de referencia, los objetivos comunes y fijaría un calendario de ejecución.

Estos son, brevemente mencionados, los objetivos y principios de la nueva Política de Vecindad tal como figuran en la primera comunicación de marzo de 2003.

La preocupación central de la UE es asegurar la paz, la estabilidad y la prosperidad en su “frontera terrestre oriental”, que se extiende unos 5.000 Km. desde el mar de Barents, al Norte, hasta el Mar Negro, al Sur, y que se refiere a ocho países miembros y cuatro vecinos (Rusia, Ucrania, Moldova y Belarú), y en su frontera casi exclusivamente marítima con los países del Sur y del Este mediterráneo y que atraviesa todo el Mediterráneo a lo largo de unos 5.500 Km. aproximadamente. Esta frontera concierne a siete países miembros (incluidos Malta y Chipre) y a diez países mediterráneos: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania, Territorios Palestinos, Líbano, Siria e Israel.

En mayo de 2003, durante la Cumbre de San Petersburgo, Rusia rechazó la oferta de la UE prefiriendo “una cooperación estratégica” que abarcará un espacio económico común; un espacio de libertad, de seguridad y justicia; un espacio de cooperación en política exterior y, finalmente, un espacio de investigación y de educación³.

Por lo que respecta a Turquía, conviene señalar que no está afectada por la Política de Vecindad dado su estatuto particular de candidata a la preadhesión. En suma, la Política de Vecindad tal como fue definida en 2003 se refiere a trece países: tres países (NEI) de Europa Oriental y diez países mediterráneos.

A este respecto, la presencia de Israel se revela problemática, porque este país dispone de un PIB *per cápita* equivalente a la media comunitaria, participa en los programas europeos de investigación y dispone ya de una zona de libre cambio con la UE. Sin embargo, la Unión Europea le incluye en su Política de Vecindad.

³ Para un análisis detallado sobre los cuatro espacios, vid. DELCOUR, L.: “La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d’influence” [30 de marzo de 2006]. En *Etudes Européennes.fr*.

3. La comunicación de la Comisión de julio 2003: ‘Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad’⁴

La comunicación del 11 de marzo de 2003 fue bien recibida por el Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores, de junio 2003, que consideró que “constituía una buena base para organizar y enmarcar las relaciones de la Unión Europea con sus nuevos y antiguos vecinos”. El Consejo invitaba a la Comisión a presentar una comunicación sobre el concepto de un nuevo instrumento de vecindad. Apenas unos días después, el 1 de julio de 2003, la Comisión publicó su segunda comunicación, denominada: *Sentar les bases de un nuevo instrumento de vecindad*.

En la comunicación, se constata que la cooperación a lo largo de las fronteras existentes y futuras de la UE se apoya sobre un conjunto de instrumentos regidos por diferentes reglamentos y por varios procedimientos en materia de identificación, selección y puesta en marcha de proyectos:

- Iniciativa comunitaria INTERREG⁵, que es un instrumento financiero creado en el marco de los fondos estructurales de la UE y que apoya la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y los Estados vecinos.
- El instrumento PHARE de preadhesión.
- El programa TACIS, que apoya la cooperación transfronteriza en las regiones fronterizas occidentales de Rusia, Ucrania, Moldova y Belarús⁶.
- El instrumento CARDS, que apoya todo un abanico de actividades en los Balcanes occidentales.
- El programa MEDA, que es el instrumento financiero del Proceso de Barcelona⁷.

Esta multiplicación de los instrumentos financieros ha conllevado inevitables debilidades en la ejecución y el seguimiento de los proyectos, lo que ha suscitado frecuentes críticas por parte del Tribunal de Cuentas, del Parlamento Europeo y del Consejo.

Para remediar estas debilidades, la Comisión propuso, para el periodo 2004-2006, los Programas de Vecindad y, después de 2006, un nuevo instrumento de vecindad, que se basará “en un planteamiento más global a través de medidas de cooperación

⁴ COM 313 final, 1. 7.2003.

⁵ Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo del 26 de junio de 1999.

⁶ Reglamento (CE) EURATOM/ 99/200 del Consejo del 29 de diciembre 1999.

⁷ Reglamento (CE) 2698/2000 del Consejo del 27 de noviembre 2000.

transfronteriza y regional en las zonas lindantes con la frontera exterior”. Además, estaría vinculado a diferentes programas y tendría en cuenta “las distintas prioridades regionales ya establecidas”.

De esta manera, al Este, la dimensión transfronteriza tendría una importancia primordial. En los Balcanes occidentales, se trataría de ayudar a estos países para una futura adhesión. En los países mediterráneos, donde las fronteras terrestres con la UE casi no existen (si se excluyen los enclaves de Ceuta y Melilla), se trataría más bien de intensificar la cooperación y la integración regionales.

Pero cualquiera que sea el campo geográfico del instrumento de vecindad, la idea que sustenta la reflexión de la Comisión es la de simplificar los procedimientos, asegurar la apropiación plena y entera por todas las partes afectadas, permitir que los fondos puedan ser utilizados a ambos lados de la frontera exterior, apoyándose si es posible sobre una línea presupuestaria única. Para el periodo 2007-2013, el instrumento de vecindad está dotado con 14. 900 millones de euros, o sea, casi el doble de lo que se atribuía para el periodo 2000-2005 (8.500 millones de euros, para los programas TACIS y MEDA).

Además de la comunicación sobre el nuevo instrumento de vecindad, la Comisión, sobre la marcha, ha creado una *task force* llamada “Europa ampliada” y un grupo interservicios sobre la Europa ampliada. En octubre de 2003, el Consejo invitó a la Comisión a presentarle propuestas detalladas sobre los Planes de Acción, así como un informe periódico sobre el progreso del conjunto de la Política de Vecindad. Para responder a las peticiones del Consejo, la Comisión elaboró una tercera comunicación sobre la Política de Vecindad (2004).

4. Comunicación de la Comisión: ‘Política Europea de Vecindad: Documento de estrategia’⁸

La comunicación de 2004 recuerda los grandes objetivos de la PEV: beneficiar a los nuevos vecinos de la ampliación de 2004 y evitar las nuevas divisiones entre la UE y sus vecinos.

El método propuesto, como consta en la comunicación, “consiste en definir, junto con los países socios, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento supondrá un acercamiento a la UE. Estas prioridades se plasmarán en planes de acción (PAN) acordados en común, en una serie de ámbitos clave de actuación específica...” La UE propone una relación privilegiada con sus vecinos que “se fundará en el compromiso mutuo con los valores comunes”.

⁸ COM/2004/0373 final.

Los Planes de Acción se basan en un conjunto compartido de principios, pero se diferenciarán según el estado de desarrollo, las necesidades y las capacidades de cada uno de los países. Además, constituirán un referente para la programación de la asistencia en favor de los países afectados. La verificación del cumplimiento de estos Planes de Acción estará asegurada por los Consejos de Asociación respectivos y condicionará los pagos de la asistencia de vecindad.

Además de los Planes de Acción, la otra novedad presente en la comunicación es la relativa a las recomendaciones sobre la inclusión de los países del Cáucaso (Armenia, Georgia, Azerbaiyán) en la PEV. La ampliación de la Política de Vecindad hacia los países del Cáucaso se produjo a petición del Parlamento Europeo y no es ajena a la cuestión de las previsiones energéticas.

Pero, ¿cual es el valor añadido de la PEV respecto a las políticas tradicionales de la UE con los Países del Este y del Mediterráneo? La comunicación de 2004 intenta aportar una respuesta haciendo valer los elementos siguientes:

- La PEV ofrece la posibilidad de “enfocar la política de la UE respecto de sus vecinos de un modo más eficaz y específico”.
- Brinda la perspectiva de “pasar de la mera cooperación a un grado importante de integración, incluso la posibilidad de que los países socios puedan participar en el mercado interior de la UE.”
- Refuerza la cooperación política entre la UE y sus vecinos.
- Facilita, con los Planes de Acción, la definición de las prioridades.
- Se dota de un nuevo instrumento financiero destinado a cubrir los ámbitos de cooperación específicos fuera de los cubiertos ya por los instrumentos existentes.
- La PEV ofrece la posibilidad de abrir progresivamente ciertos programas comunitarios a los vecinos.
- La PEV proporciona un apoyo, por medio de una asistencia técnica y acciones de hermanamiento, a los socios que desean conformarse a las normas de la UE.

Naturalmente, para beneficiarse plenamente del valor añadido de la PEV, los países vecinos tienen que hacer progresos significativos para alcanzar los objetivos establecidos. Ello significa que el éxito de la PEV y, por lo tanto, sus posibles consecuencias están vinculados al grado de compromiso de cada uno de los vecinos con el camino de las reformas.

5. El Parlamento Europeo y la Política de Vecindad

El Parlamento Europeo ha reaccionado a las diferentes comunicaciones de la Comisión con una primera resolución, de 30 de noviembre de 2003, con el proyecto de informe de Ermin Larshet (14 de abril de 2005) y con el informe de Charles Tannock sobre la PEV del 7 de diciembre de 2005.

En su resolución, adoptada el 19 de enero de 2006, en su sede de Estrasburgo, el Parlamento Europeo compromete a la UE “a respaldar las aspiraciones de los pueblos de los países vecinos para avanzar hacia la plena libertad política, en democracia y justicia, así como hacia el desarrollo económico y social, recurriendo para ello a todos los medios diplomáticos, económicos y políticos disponibles”. Subraya que la Política de Vecindad tiene que ser “ambiciosa, sólida y flexible”, así como “adaptada a las necesidades de los diferentes países”.

El Parlamento ruega a la Comisión, esto es nuevo, que “proponga y desarrolle políticas específicas a fin de ampliar, en la medida de lo posible, la PEV a los países insulares atlánticos cercanos a las regiones ultraperiféricas de la UE adyacentes al continente europeo, donde puedan resultar pertinentes las cuestiones especiales de proximidad geográfica, afinidad cultural e histórica y seguridad mutua”.

Como era de esperar, la resolución invita a la Comisión a “ampliar el programa de visitas parlamentarias para permitir a los ciudadanos de los países vecinos familiarizarse con la cultura democrática” de aquel y considera útil “establecer un fondo europeo especial” para favorecer “la democracia parlamentaria en los países vecinos”.

Otro elemento destacado de la resolución es la propuesta del Parlamento Europeo de “crear un marco multilateral con todos los países interesados para evaluar conjuntamente los aspectos transversales” de los informes de seguimiento y “debatir el futuro general de la PEV”. La resolución insta a la Comisión “a que no confiera un carácter excesivamente burocrático al conjunto del proceso político” y a asociarse plenamente con el Parlamento “en la elaboración de los calendarios y del contenido de los futuros Planes de Acción”.

La resolución analiza la situación específica de los subgrupos implicados en la Política de Vecindad. En lo que concierne el Magreb, el Parlamento Europeo insiste en la adopción de un Plan de Acción con Argelia para “dar un nuevo impulso a la Unión del Magreb Árabe”, pero añade inmediatamente que el conflicto del Sahara Occidental constituye un factor de bloqueo de la integración regional. El Parlamento Europeo aprovecha para congratularse de que Libia “se haya aproximado al Proceso de Barcelona”. En lo referente al Oriente Medio, el Parlamento Europeo valora positivamente la elección “de forma ejemplar”, del presidente de la Autoridad Palestina en enero de 2005.

Por otra parte, reitera su fe en una solución que garantice a Israel fronteras “reconocidas y seguras” y un Estado palestino “democrático y viable”. Sin embargo, omite criticar la política de colonización israelí continua en Cisjordania, en Jerusalén-Este y en los Altos del Golán sirio, así como la construcción del muro ilegal, condenado por el Tribunal de Justicia de La Haya.

En cambio, la resolución no puede ser más directa, cuando pide a Siria que colabore “sin más dilaciones activa y plenamente en la lucha internacional contra el terrorismo y en la investigación internacional del asesinato del primer ministro del Líbano Rafiq Hariri”. El mismo tono enérgico se lleva a cabo en relación con Egipto para que no socave “las posibilidades abiertas recientemente en relación, en particular, con la organización de elecciones presidenciales con distintos candidatos, y para que continúe impulsando reformas democráticas”.

En lo que concierne a Europa del Este, el Parlamento Europeo valora positivamente el movimiento democrático en Ucrania, reconoce las aspiraciones europeas de Moldova y “hace un llamamiento para que se establezca una perspectiva europea a largo plazo” instando a las partes interesadas “a que lleguen a un acuerdo político que resuelva la controversia de Transnistria”.

En relación con la evolución de Belarús, el Parlamento Europeo se declara preocupado por “el régimen dictatorial” e invita a la Comisión y al Consejo a apoyar las actividades de la sociedad civil. Además, la resolución se felicita de que el Consejo Europeo haya incluido los países del Cáucaso en la Política de Vecindad “gracias a la insistencia del Parlamento Europeo”. Sin embargo, deplora que siga el conflicto en el Alto Karabakh, que dificulta la cooperación regional e invita a Turquía “a que abra sus fronteras con Armenia”.

La resolución acoge con satisfacción el plan de paz para Osetia del Sur, basado en una aproximación en tres fases, que fue presentado por Georgia en el marco de la OSCE a final de octubre 2005. Finalmente, la resolución del Parlamento Europeo propone un pacto de estabilidad de la UE para el Cáucaso Sur, basándose en el modelo de pacto de estabilidad de la Unión para Europa del Sudeste, asociando la UE, Rusia, Estados Unidos y las Naciones Unidas.

6. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la PEV

El CES se ha pronunciado sobre la Política de Vecindad desde 2004 al adoptar un primer dictamen titulado: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*⁹ y un segundo dictamen (2005) sobre el tema: *El papel de los órganos*

⁹ Ponente: Sra. Alleweld (*Diario Oficial de la Unión Europea*, n. 80, 30 de marzo de 2004).

*consultivos y de las organizaciones socioprofesionales en la aplicación de los acuerdos de asociación y en el marco de la política europea de vecindad*¹⁰.

El dictamen del CES, de 5 de julio de 2006, es, sin duda alguna, el más elaborado y preciso. Insiste particularmente en el principio de coherencia de las políticas, de las acciones y de los criterios presupuestarios y en el de los valores comunes, fundamento de las relaciones no sólo entre la UE y los países socios, sino también en el seno mismo de la UE y de los países socios entre las administraciones nacionales y los representantes de la sociedad civil.

El dictamen del CES reconoce que la PEV “se caracteriza por un fuerte bilateralismo entre la UE y los países asociados”. Así, insiste en la necesidad de “promover sinergias entre las diferentes zonas y dentro de una misma zona”. Del mismo modo, el dictamen del CES reconoce que “el mecanismo de aplicación de la PEV conlleva un cierto grado de competencia entre los diferentes países asociados”, o a nivel de las zonas. Por consiguiente, conviene estar atento, añaden los redactores del dictamen, y actuar con mucha cautela para no dar lugar a frustraciones y actitudes abandonistas en las zonas o en los países socios.

Así mismo, el dictamen aborda una cuestión oportuna, como es el acceso a los fondos de la UE por los actores de las sociedades civiles. Recomendando la no multiplicación exagerada de “los procedimientos de acceso a los fondos” y evitar “la lógica burocrática” que acaba desmotivando la búsqueda de asistencia para llegar, finalmente, a “un profesionalismo de la cooperación”, encarnado por las asociaciones de consultores.

Finalmente, el CES hace propuestas concretas, las más importantes de las cuales versan sobre la participación de las organizaciones representativas de los países socios y de las organizaciones socio-profesionales. A tal efecto, el CES invita a los países socios a:

- Garantizar a estas organizaciones “una información clara y constante sobre la evolución de la aplicación de los PAN” (Planes de Acción Nacionales).
- Consultar las organizaciones socio-profesionales sobre las decisiones en preparación y asegurarse de que la participación de la sociedad civil sea igualmente organizada “a nivel territorial, con el fin de que la PEV pueda constituir un instrumento de desarrollo y de reequilibrio del sistema económico y social en todo el territorio nacional”.

¹⁰ Ponente: Giacomina Cassina (2005).

7. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión acompañando la comunicación de la Comisión relativa al reforzamiento de la PEV (4 de diciembre de 2006)¹¹

Cuando los servicios de la Comisión “trabajaban” sobre la preparación de este documento, un sondeo “sobre la Unión Europea y sus vecinos” fue publicado en octubre de 2006.

Los resultados son particularmente esclarecedores¹²:

- 1) La mayoría de los ciudadanos de la UE consideran a Ucrania (58%), Rusia (57%) y Belarús (50%) como países vecinos. Pero solamente el 44% de los españoles consideran a Marruecos como país vecino.
- 2) Si la mayoría de los ciudadanos de la UE (51%) se interesan por los países vecinos, el 36% de los encuestados no se han encontrado nunca con un habitante de los países enumerados en el cuestionario.
- 3) Una minoría significativa (48%) se reconoce poco interesada por lo que pasa en los países vecinos.
- 4) Sólo el 18% de las personas interrogadas declaran haber oído hablar de la Política Europea de Vecindad. Los mejor informados son, curiosamente, los malteses (39%).
- 5) Sin embargo, a la cuestión de saber si la UE tendría que proponer a otros países vecinos otro tipo de relaciones, sin llegar a la adhesión, el 70% se declara a favor. Aquí son los chipriotas los más fervientes partidarios (77%) de una relación específica de la UE con los países vecinos. Al contrario, y sorprendentemente, más de un cuarto de los alemanes (27%) y de los turcos (27%) rechazan la idea de “relaciones especiales”.
- 6) Cuando se consulta a los europeos sobre la cooperación de la UE con sus vecinos sobre ámbitos específicos, cuatro destacan claramente: desarrollo económico (88%), energía (87%), medio ambiente (87%) y democracia (87%). Después, se sitúan en segunda posición la educación y la formación (83%), la investigación y la innovación (78%) y, por fin, la inmigración (77%).
- 7) A nivel político, una gran mayoría de europeos espera que la ayuda de la UE a sus vecinos favorecerá la paz y la democracia, más allá de sus fronteras, reducirá la presión de la inmigración clandestina y aumentará los nuevos mercados.

¹¹ COM (2006) 726 final.

¹² Eurobarómetro especial, trabajo de campo [mayo-junio 2006], publicación, octubre 2006.

- 8) Finalmente, aunque casi el 82% de las personas interrogadas se declaran preocupadas por los gastos elevados que supone la PEV, son casi el 61% las que reconocen, al mismo tiempo, que la PEV tendrá repercusiones positivas que podrían superar el coste de “la inversión”.

En resumen, aunque menos de una quinta parte de las personas interrogadas parecen conocer la PEV, la mayoría desean una cooperación con los vecinos de Europa para promover la paz, la prosperidad y la democracia.

Cuando se publicaron estos resultados, la Comisión estaba empeñada en elaborar el estado de la situación general y en proponer pistas de reflexión para “consolidar la PEV”. Este fue el objeto del documento de trabajo del 4 de diciembre de 2006.

Después de haber reiterado la originalidad de la PEV, que no se limita únicamente a la cooperación técnica, sino que instituye una “verdadera cooperación”, la Comisión admite que la PEV incluye unas debilidades y desea ir más allá del libre cambio para llegar a una integración económica y comercial, contemplando “en las ofertas de liberalización un mayor acceso a todos los ámbitos que presentan potencial y un interés económico para ellos, incluyendo productos que revistan gran importancia para esos países”.

Además, la UE reconoce ser consciente de la complejidad y de la lentitud del sistema de atribución de los visados y pretende examinar los trámites de expedición vigentes. Finalmente, la UE reconoce su incapacidad para ayudar a la resolución de los conflictos que desgarran los países vecinos y dificultan su cooperación.

Con estas constataciones como base, la comunicación del 4 de diciembre de 2006 propone consolidar la parte económica y comercial, favorecer la movilidad, fomentar los intercambios interpersonales, reservar un trato específico a las cuestiones de la energía y del transporte y dar un nuevo impulso a la cooperación política, por ejemplo, adaptando las posiciones diplomáticas de los socios con las de la UE y dando una nueva dimensión a la cooperación regional entre los miembros de la UE y sus vecinos.

8. Aprobación de los Planes de Acción

En el año de 2007, dos elementos merecen ser destacados. En primer lugar, el Consejo de Asuntos Generales, de 22 de enero de 2007, ratificó las propuestas de una PEV consolidada y acogió con satisfacción que, a final de 2006, once Planes de Acción Nacionales hubieran sido adoptados por la UE con cada uno de los países vecinos-socios. A estos once Planes de Acción Nacionales (PAN), hay que añadir el firmado entre la UE y Egipto. Belarús, Siria y Libia aún no han elaborado sus Planes de Acción, mientras que Argelia prefiere limitarse a su Acuerdo de

Asociación, firmado con la UE, el 22 de abril de 2002 y que entró en vigor el 1 de septiembre de 2005.

Partenaires de la PEV	Entrée en vigueur de relations contractuelles avec la CE	Rapport PEV par pays	Plan d'action PEV	Adoption par l'UE	Adoption par partenaire
Algérie	AA - Sept. 2005	-	-	-	-
Arménie	APC - 1999	Mars 2005	Adopté -automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaïdjan	APC - 1999	Mars 2005	Adopté -automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Belarus	-	-	-	-	-
Egypte	AA - Juin 2004	Mars 2005	Largement adopté -automne 2006	6.3.2007	-
Géorgie	APC - 1999	Mars 2005	Adopté -automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israël	AA - Juin 2000	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	11.4.2005
Jordanie	AA - Mai 2002	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	11.1.2005 02.06.2005
Liban	AA - Avril 2006	Mars 2005	Adopté -automne 2006	17.10.2006	En attente
Libye	-	-	-	-	-
Moldova	APC - Juillet 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	22.2.2005
Maroc	AA - Mars 2000	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	27.7.2005
Autorité palestinienne	AA intérimaire - Juillet 1997	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	4.5.2005
Syrie	-	-	-	-	-
Tunisie	AA- Mars 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	4.7.2005
Ukraine	APC - Mars 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	21.2.2005

APC: accord de partenariat et de coopération

AA: accord d'association

Source: Commission européenne.

9. Comunicación sobre ‘La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional’ (abril de 2007)

En segundo lugar, cabe destacar la publicación de la comunicación *La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional*, en abril de 2007. Ésta, toma en cuenta las nuevas realidades creadas por la última ampliación a Rumanía y Bulgaria, dos Estados del litoral del Mar Negro que necesitan “una actuación coordinada a escala regional”, en particular en los sectores clave como la energía, los transportes, el medio ambiente, los desplazamientos y la seguridad.

Desde luego, la Comisión reconoce que el objetivo de la cooperación regional reforzada “no es abordar directamente los conflictos que afectan a la región desde hace tiempo”, pero considera que podría “generar una mayor confianza mutua y a la postre contribuir a eliminar algunos obstáculos” e incluso a “producir también efectos beneficiosos más allá de la propia región”. Tiene que ser, sin duda alguna, por eso que la Comisión desearía que la estrategia en el Mar Negro estuviera “estrechamente vinculada a la estrategia de la Unión Europea para Asia”, cuyo contenido y alcance desconocemos.

Entre los principales ámbitos de cooperación en el Mar Negro, encontramos sectores clásicos como la buena gobernanza, la gestión de los desplazamientos, el comercio, la política marítima, la investigación o la solución a los conflictos enquistados (Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj). Pero se subraya más otros tres ámbitos que constituyen seguramente el núcleo central de la iniciativa regional en el Mar Negro: la energía, el transporte y el medio ambiente.

Claramente, sin la variable energética, los tres países del Cáucaso no hubieran sido integrados en la PEV. La Comisión lo reconoce: “La región del mar Negro es una zona de producción y transporte de importancia estratégica para la seguridad energética de la UE y presenta un amplio potencial de diversificación del abastecimiento energético, por lo que constituye un elemento clave de la estrategia exterior de la UE en este ámbito.” A partir de esta constatación, la Comisión propone “un diálogo sobre la seguridad energética”, el desarrollo de las infraestructuras de transportes y la modernización de las que ya existen. Propone también la creación de un nuevo corredor en el eje Mar Caspio-Mar Negro y la movilización de “cuantiosas inversiones”, necesarias a tal efecto.

El transporte es otro de los ámbitos prioritarios de la iniciativa regional¹³. La Comisión quiere seguir “apoyando activamente la cooperación regional en materia de transportes, con el fin de mejorar la eficacia y la seguridad física y operativa de las operaciones de transporte”. Reitera que “el diálogo sobre la política de transportes,

¹³ Vid. la comunicación de la Comisión titulada *Líneas directrices relativas a los transportes en Europa y en los países vecinos*. COM (2007) 32 final.

centrado en la aproximación de las normativas”, sigue siendo un objetivo central en lo que se refiere al transporte terrestre, aéreo o marítimo.

El medio ambiente es igualmente uno de los temas cruciales en las relaciones entre la UE y sus vecinos del Mar Negro. La Comisión considera que una estrategia regional es la más adecuada para tratar cuestiones medioambientales, como la protección de la naturaleza, la gestión de residuos, la contaminación industrial o atmosférica o la protección de las zonas marítimas. Sobre esta última cuestión, la Comisión había ya elaborado en 2005 una Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino¹⁴, en la que se afirma claramente que los países miembros de la UE tienen que cooperar en todas las mares regionales en los que la Unión es ribereña con el conjunto de los países de la región.

Para resumir, la propuesta de la Comisión relativa a la cooperación regional en el Mar Negro constituye uno de los medios de consolidación de la PEV, debido a la insistencia sobre la dimensión temática de la PEV, con la promoción de una sinergia regional entre países enfrentados a los mismos desafíos y con la integración de esta iniciativa regional en las demás iniciativas más globales, como la CEMN (Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro), en la que Turquía y Rusia son miembros fundadores.

10. Conclusión de la primera parte

La síntesis de las comunicaciones de la Comisión, de los informes del Parlamento Europeo, de los dictámenes del Comité Económico y Social (CES), así como de las diferentes reacciones del Consejo de Asuntos Generales, destaca los siguientes elementos:

- 1) Las últimas ampliaciones de la UE de 2004 y 2007 dilatan las fronteras de la Unión, la exponen a nuevos desafíos y la llevan a forjar una nueva política para asegurarse una “buena vecindad”, segura, estable y próspera. De aquí la famosa fórmula “círculo de amigos” (Ring of Friends), tan apreciada por Romano Prodi, traducida en el discurso de la Comisión como “Política Europea de Vecindad”.
- 2) Limitada, en principio, a Rusia, Ucrania, Belarús y Moldova (al Este), y a nueve países del Proceso de Barcelona (Israel y ocho países árabes), en el Mediterráneo Sur y del Este, la PEV cubre hoy en día dieciseis países (tres países de Europa occidental sin Rusia, tres del Cáucaso y diez países mediterráneos, con la inclusión condicional de Libia).

¹⁴ COM (2005) 504 et COM. (2005) 505 del 24 de octubre de 2005.

- 3) La PEV es una propuesta a medio camino entre la asociación (Partnership) y la adhesión (Membership). En efecto, trata de ir más allá del mero libre intercambio, pero quedándose por debajo de la adhesión. Claramente, la UE no ofrece una perspectiva de integración a los nueve países árabes y a los países del Cáucaso. Sin embargo, nadie, a este nivel, puede excluir esta posibilidad para los tres países de Europa Oriental cuando reunirán las condiciones exigidas. Las declaraciones de Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores, dejan pensar que el debate sobre la finalidad de la PEV no está aún acabado.
- 4) En la PEV, la UE adopta un acercamiento bilateral. Ella es quien prepara los “informes-país”, que debate con cada uno de los países vecinos de los Planes de Acción y quien programa la financiación con base a las prioridades determinadas por la UE y cada vecino. Pero esta aproximación, al ser demasiado bilateral, se ve corregida por la insistencia de la UE tanto en la cooperación transfronteriza, o regional, como en el marco de la “sinergia del Mar Negro”.
- 5) En su nueva aproximación, la UE decide en cada caso, evalúa los progresos realizados por los vecinos en la adopción de las normas comunitarias y el respeto de los “valores comunes” y elige los criterios a aplicar:
 - Criterio negativo: sanción, suspensión de la ayuda o exclusión de un vecino.
 - Criterio positivo: mejoría de la cooperación, aumento del estímulo financiero, etc.
- 6) En la PEV, la UE compagina las políticas del primero, segundo y tercer pilar. Esta aproximación, llamada “trans-pilar” (*trans-pillar approach*), se justifica por el hecho de que los nuevos riesgos y desafíos a los que la UE está enfrentada son múltiples y complejos (como, por ejemplo, la criminalidad organizada o el terrorismo) y no pueden ser controlados por los únicos medios de la política exterior¹⁵.
- 7) Los principios que guían la PEV son:
 - a) La aproximación: la UE dice no imponer nada, porque discute con cada uno de los países las prioridades de los Planes de Acción.
 - b) La diferenciación: la UE desea gestionar una acción dirigida con precisión y prevé un programa de trabajo centrado sobre unas prioridades, pero tomando en cuenta las características de cada uno de sus vecinos.

¹⁵ Vid. KOOPMAN, M.: “La politique de voisinage de l’Union Européenne de voisinage élargie: ambitions et défis”, en *Weltpolitik.net*.

- c) La subordinación de la ayuda a los progresos realizados.
 - d) El gradualismo, porque cada uno de los países progresa a su ritmo según un proceso dinámico.
- 8) Una de las originalidades de la PEV es la “cooperación transfronteriza”. Gracias a esta cooperación, la UE quiere demostrar la prueba que “une frontière peut être plus sûre sans être fermée¹⁶”.
 - 9) La PEV está concebida como un contrato con deberes y dividendos. Por “deberes”, la UE entiende que los vecinos tienen que actuar de conformidad con las normas, las reglas y los valores que cimientan la UE. El dividendo sería la recompensa de la integración al mercado interior (pero sin la Golden Carrot¹⁷, la “zanahoria de la adhesión”). La UE se impone a sí misma deberes y, sobre todo, la integración en las cuatro libertades: libre circulación de las personas, bienes, servicios y capitales (perspectiva no recogida por el Consejo), y apertura de su mercado (sin más precisiones). En cambio, espera dividendos (dar seguridad a sus fronteras, sus abastecimientos y aumentar su potencial exportador).
 - 10) La PEV está dotada de un instrumento financiero, en un primer momento provisional hasta 2006, y después de un Instrumento Europeo de Vecindad y de Asociación para el período comprendido desde 2007 hasta 2013, y que, supuestamente, tiene que reemplazar los instrumentos ya existentes.
 - 11) Para la Comisión, la PEV ofrece un valor añadido: entablará una dinámica positiva en su periferia inmediata; los Planes de Acción permitirán negociaciones concretas sobre prioridades definidas y, finalmente, la relación contractual entre la UE y los países vecinos se verá reforzada por el bien de todos.

Así que, en este *win-win game* todas las partes, se supone, salen ganando. Visión idílica que hacer pensar en la famosa fórmula “pesimismo de la inteligencia, optimismo de la voluntad”.

III. Análisis crítico de la PEV

Seguramente, es aún demasiado pronto para ser crítico respecto a una política que apenas se ha puesto en marcha y que no ha revelado todas sus potencialidades, sus fallos o sus quiebras. Pero es legítimo, incluso necesario en este momento, examinar las especificidades de este “nuevo contrato” realizado entre la UE y sus nuevos y antiguos vecinos, analizar las modalidades concretas de su puesta en

¹⁶ Vid. LEFESANT, G.: “L’UE et son voisinage: un nouveau contrat”, en *Politique Etrangère*, 4/2004, p. 775.

¹⁷ Vid. TASSANARI, F.: “Security Integration in the UE neighbourhood”, en *CEPS Working Paper*, n. 226, Bruselas [julio 2005], p. 6.

marcha y, finalmente, identificar las incertidumbres que planean sobre esta integración periférica.

1. Discurso nuevo, vieja receta

La UE es, ciertamente, una gran máquina institucional; también es una bonita fábrica de discursos. A lo largo de los treinta y cinco últimos años, y limitándonos al espacio mediterráneo, Europa había forjado el concepto de “Política Global Mediterránea” (1972-1992), que no tenía nada de global, ni en su cobertura geográfica ni en sus objetivos. Después, adoptó la Política Mediterránea Renovada (1992-1996), cuyo carácter novedoso cuesta detectar, al margen de la cooperación descentralizada. Y, finalmente, lanzó en Barcelona, la Asociación Euro-Mediterránea, puesta en marcha después de 1995 y que debería desembocar, en el horizonte de 2010, en una amplia zona de libre cambio.

Ahora, incluso antes de que esta asociación llegue a su término proclamado, la UE nos sorprende con un nuevo discurso: la vecindad, presentada como una nueva política audaz, y un salto cualitativo en las relaciones de la UE con sus antiguos y nuevos vecinos. Pero, ¿se trata en realidad de un “salto cualitativo” o simplemente de una vieja receta con un nuevo envase?

A juzgar por la primacía acordada a la integración comercial, se podría creer que se trata de una vieja receta que reenvía a una integración asimétrica entre el centro europeo y su periferia. A menos que, naturalmente, esta política no sea dotada de los medios adecuados de acompañamiento susceptibles de inducir verdaderos cambios institucionales en los países vecinos, sin los que la Política de Vecindad sería una cáscara vacía.

Cuando se mira el mapa de la UE en 2007, se puede identificar, alrededor del núcleo duro europeo, varios círculos, cuyos países vecinos ocupan el 9º, 10º y 11º círculo:

1. En el primer círculo, se encuentra la UE del euro (11 países). Es el pivote: Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, España, Portugal, Irlanda, Austria, Finlandia, Grecia (recientemente también Eslovenia).
2. En el segundo círculo, se encuentran los países que han decidido conservar las monedas nacionales. Ole Waever les llama los “Opt-out European Members States¹⁸” (Reino Unido, Dinamarca, Suecia).

¹⁸ Vid. WAEVER, O: “Europe’s three empires: a watsonian interpretation of post-wall European security”, en FRAWN, R.; LARKINS, J. (eds.) (1996): *Internacional Society after Cold War: Anarchy and Order considered*. Londres: Mac Millan.

3. En el tercer círculo, se encuentran los países miembros de la UE después de la ampliación de 2004 (Chipre, Malta, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania, Estonia y Letonia).
4. En el cuarto círculo, se encuentran los últimos miembros, después de la ampliación de 2007 (Rumanía y Bulgaria).
5. En el quinto círculo, se encuentran los países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein).
6. El sexto círculo incluye Suiza, que participa en la zona de libre cambio europeo.
7. El séptimo círculo integra los países candidatos con los que ya se han iniciado las negociaciones (Turquía y Croacia).
8. El octavo círculo incluye los países potencialmente miembros, como Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Albania y, eventualmente, Kosovo si se independiza.
9. El noveno círculo incluye los vecinos europeos del Este (Ucrania, Belarús y Moldova).
10. El décimo círculo incluye los vecinos del Cáucaso (Armenia, Georgia y Azerbaiyán).
11. El undécimo círculo incluye los vecinos mediterráneos (Siria, Líbano, Jordania, Territorios Palestinos, Israel, Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos).
12. Se puede añadir un duodécimo círculo, constituido por Rusia, que no es oficialmente cubierta por la Política de Vecindad, porque optó por un estatuto particular en el marco de una “asociación estratégica”.

A medio o largo plazo, se puede esperar que los países cambien de círculo. Entonces, podemos imaginar una Unión Europea con treinta y siete miembros, con los siete países balcánicos (en la hipótesis de un Kosovo independiente) y los tres países del Este europeo. Una Europa a treinta y ocho miembros, incluyendo Turquía, es teóricamente un escenario posible, porque desde 2005 Turquía está oficialmente admitida como país candidato. De momento, Noruega, Suiza y Liechtenstein no son candidatos, pero si se incorporaran a la UE ésta, Turquía incluida, tendría cuarenta y un miembros.

No es impensable que, en un futuro más o menos cercano, el Parlamento Europeo proponga un estatuto particular de tipo “Espacio Económico Europeo” a Islandia, Israel; a los tres países del Cáucaso, o hasta Rusia. Pero queda claro que los países árabes tendrán que conformarse con su estatuto de vecino.

Todas estas evoluciones son posibles, pero ningún horizonte temporal puede ser dibujado. En efecto, hay incertidumbres, involuciones posibles y arbitrajes necesarios. Sin embargo, cualquiera que sean estas evoluciones, la UE se encontrará enfrentada a un dilema: demasiado amplia, corre el riesgo de perder su alma, su unidad, su eficacia o su identidad. Pero si se cierra a cal y canto a los demás países europeos que llaman a su puerta, se arriesga a perder su corazón, traicionando su propio ideal de fraternidad, de solidaridad y de hospitalidad.

Mientras tanto, habrá Europa y sus vecinos, es decir, un centro europeo y un *boulevard* periférico con sus puertas de acceso controlados por el centro. Ciertamente, la UE velará por el buen estado del “periférico”, llamado justamente “Ring of Friends”, de manera que la circulación sea fluida y sin trabas (las cuatro libertades). Es, en definitiva, la política de buena vecindad.

2. Una regionalización periférica

Se debe a un profesor ucraniano de Economía Vitaliy Denysyuk¹⁹ el análisis más contundente y más crítico sobre la Política de Vecindad. Para este autor, esta iniciativa comporta una integración de “segundo nivel”. En efecto, a diferencia del proyecto de integración de Méjico en el núcleo de uno de los grandes polos de la economía mundial (los Estados Unidos), la PEV se aparenta a un “acuerdo periférico” entre dieciseis vecinos y las “regiones periféricas”, es decir, las menos dinámicas de la UE ampliada. En este nuevo “activismo regional europeo”, es la dimensión comercial que se toma en cuenta. Pero, más que la perspectiva de participación de los vecinos en el mercado interior, se trata sobre todo de “proyectar el mercado interior más allá de las fronteras de la Unión, obteniendo una alineación sobre las normas comunitarias”.

Además, nos encontramos ante una “regionalización periférica condicional”. En efecto, es la UE la que propone los valores, los principios, las normas y las reglas. Si los vecinos se alinean con los valores comunes, entonces, y sólo entonces, la UE les ofrece el beneficio de participar al mercado interior, pero “sin las instituciones”. De hecho, la UE pretende ejercer una “influencia estabilizadora” que el profesor Derysyuk califica de “estabilidad hegemónica”, al contribuir a la instauración de un régimen comercial transeuropeo cooperativo, favorable a una mayor estabilidad. Entonces, la preocupación central de la UE es “la periferia pacificada en sus propias fronteras que intercambia con la UE, recibe algunas ayudas y asegura un tráfico fronterizo fluido”. Al fin y al cabo, una “buena” frontera que no proyecta sus problemas y no exporta sus conflictos.

¹⁹ Vid. DENYSYUK, V. (2005): “Politique de voisinage de l'Union Européenne: quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe”, en *Revue du Marché Commun de l'Union Européenne*, n. 485 [febrero], p. 101-114.

3. La PEV está asociada a la estabilidad

La concomitancia de las dos últimas ampliaciones y el lanzamiento de la PEV no es fortuita. Al dilatar sus fronteras externas del mar de Barents, del Norte del Mar Negro hasta el Sur, la UE se encontraba enfrentada a nuevos desafíos y riesgos vinculados a los flujos migratorios no controlados y no deseados, a los tráfico mafiosos, así como a las repercusiones negativas sobre su propio territorio del mal desarrollo y de las situaciones conflictivas de sus nuevos vecinos. El dilema se le planteaba en términos claros y simples, que resume bien William Wallace: “La elección para la UE era saber si exporta seguridad y estabilidad a sus vecinos o si importa su inestabilidad²⁰.” La Política de Vecindad es una respuesta europea a este dilema: controlar la frontera sin cerrarla²¹ y evitar que la frontera no llegue a ser un frente.

Es una elección loable y comprensible. La cuestión es saber, sin embargo, si la promoción de la seguridad y de la estabilidad en los países vecinos podía dar resultados tangibles solamente con la integración comercial y con el aliciente financiero, sin una implicación europea decisiva en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos endémicos que atenazan la vecindad inmediata, envenena el ambiente regional y constituyen el terreno abonado para una inestabilidad crónica que retrasa, a su vez, el desarrollo económico y social, entorpece la eclosión y la consolidación democráticas y aleja la perspectivas del Estado de Derecho. La Transnistria y la cuestión del Sáhara Occidental, el conflicto árabe-israelí y, más particularmente, israelí-palestino, y los demás conflictos abiertos o larvados podrían influenciar negativamente la Política de Vecindad e incluso hacerla fracasar.

Así que la PEV tiene que ir junto con una diplomacia europea proactiva capaz de contribuir a vaciar toda la región de proximidad inmediata de todos los abscesos de fijación. ¿Sabrá estar a la altura de esta tarea la Unión Europea? La experiencia de los años pasados, sobre todo en el ámbito del Partenariado Euromediterráneo, no da motivos de esperanza.

4. Una PEV sin instituciones comunes

A diferencia de los Acuerdos del EEE (Espacio Económico Europeo), dotados de órganos comunes de gestión, los acuerdos de vecindad se basan en la cooperación intergubernamental clásica. No hay arquitectura institucional ni, *a fortiori*, mecanismos jurisdiccionales, pues los acuerdos están gestionados por comités mixtos que deciden de común acuerdo. Ciertamente es que los países vecinos siguen teniendo la última decisión, pero es por su cuenta y riesgo. Pueden rechazar tal o cual legislación

²⁰ Vid. WALLACE, W. (2003): “Looking alter the neighbourhood for the EU 25”, en *Notre Europe, Policy Papers* [4 julio], p. 4.

²¹ Vid. LEFESANT, G.: “L’Union Européenne et son voisinage: un nouveau contrat”, en *Politique Etrangère*, 4/2004, p. 775.

europea, no se exponen a ninguna sanción jurídica porque no están sometidos al Tribunal de Justicia de la UE. La sanción puede ser política o económica, pero en ningún caso jurídica, porque la PEV funciona en el ámbito de la soberanía nacional y no en el de la “supranacionalidad”.

5. La PEV: una iniciativa unilateral de la Unión Europea

Afirmar que los vecinos son soberanos no significa que la concepción, la gestión y el seguimiento de la PEV sean una “empresa” compartida entre la UE y sus vecinos. En todos estos ámbitos, la UE conserva las formas clásicas del *leadership*²².

- a) Estructural: es ella quien adopta un conjunto de normas que hace aceptar por sus vecinos y es ella quien organiza la acción colectiva y quien determina “quien” puede participar en el juego.
- b) Instrumental: es ella quien dispone de la capacidad táctica y organizativa para llegar a soluciones conformes a sus objetivos.
- c) Direccional: es ella quien dicta las normas y determina el camino a seguir.

Los vecinos, ciertamente, están habilitados para redactar Planes de Acción que se negocian con la UE. Pero los cinco ámbitos prioritarios de los Planes de Acción están determinados por la UE y simplemente discutidos después por los países vecinos. Estos ámbitos son:

- a) La cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad y la prevención de los conflictos, con base a valores compartidos.
- b) Cooperación en el ámbito de justicia y asuntos de interior.
- c) Puesta a nivel legislativo en los países vecinos.
- d) Desarrollo de redes de infraestructuras y cooperación medioambiental.
- e) Promoción de la educación y del desarrollo sostenible.

En realidad, la PEV se queda en una iniciativa unilateral de la UE: los vecinos no la solicitaron. Así, los países mediterráneos han sido “pillados” por sorpresa, no entienden ni la lógica ni tampoco las modalidades de aplicación de la nueva política. La PEV está, por lo tanto, “vinculada al interés propio de la UE de consolidar su prosperidad y su seguridad haciendo de sus vecinos sus aliados apostando por que los intereses de la UE lleguen a ser también sus propios intereses”. Pero, ¿es así el

²² Vid. DENYSYUK, *op. cit.*

caso? Se puede dudar, porque es la UE quien instaura el libre intercambio sin tener gran cosa que conceder. En efecto, “al haber ya rebajado sus barreras arancelarias, los países vecinos, muy proteccionistas, están destinados a sostener lo esencial del coste de la liberalización”.

La vuelta al bilateralismo es visible en numerosos aspectos de la PEV y está presente en los cuatro elementos de la Política de Vecindad (el documento estratégico, el informe por país, el plan de acción y el instrumento financiero).

En la preparación, la discusión y el seguimiento de los Planes de Acción, así como de los programas de financiación, la fórmula es 27+1 (veintisiete países de la UE con cada uno de los dieciseis vecinos). Este esquema constituye un mal augurio para lograr una periferia estable, porque tal bilateralismo conducirá necesariamente a una polarización incrementada e, incluso, a rivalidades entre vecinos, porque los más dinámicos se beneficiarán rápidamente del estatuto de “vecino privilegiado”, mientras que los más lentos y recalcitrantes tendrán que conformarse con el estatuto de “vecino de segunda categoría” o, peor aún, del estatuto poco envidiable de un “Estado mafioso”, o peor, “Estado gamberro”. Recaeríamos en la clasificación clásica que hacen los Estados Unidos, a escala mundial, entre los Estados amigos, los Estados moderados, los Estados útiles, los Estados fallidos o los Estados gamberros (Ally Moderate, Useful, Failed, Rogue States).

Pero la paradoja más impactante es que la PEV consolida los anclajes bilaterales de los países vecinos con una insistencia sobre el arraigo regional. Pero éste se entiende más como una relación de vecinos con la Unión Europea.

Así, el nuevo instrumento financiero de vecindad prevé financiar:

- Programas de “cooperación regional o subregional entre dos o varios países socios y en los que los Estados miembros pueden participar”.
- Programas temáticos “comunes a varios países socios” que, una vez más, “pueden concernir a uno o varios Estados miembros”.
- Programas de cooperación transfronteriza, cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo (FEDER), “cubriendo la cooperación entre, por una parte, uno o varios Estados miembros y, por otra, uno o varios socios en las regiones limítrofes de su parte común de la frontera exterior de la Unión Europea”.

Esta insistencia sobre la implicación de los Estados miembros y de sus regiones es, sin duda alguna, una respuesta a las recomendaciones del Comité de las Regiones²³.

²³ Vid. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la PEV, *Boletín Oficial*, n. 023, in, 2.10.2204/0036-0042.

Como puede observarse, reconoce Jean Paul Jesse²⁴, antiguo director de la Comisión “les Etats membres sont parties prenantes systématiquement dans chaque famille de programmes. Qu’ils s’agisse des régions, des sous-régions, de régions limitrophes ou de coopération transfrontalière ou de coopération régionale, l’euro-tropisme de l’approche est sans ambiguïté”. Y eso tanto en la identificación de los programas y en su selección como en la gestión burocrática y la asignación de los recursos. Sobre este último punto, la UE no deja ninguna duda: la programación de los fondos será de la responsabilidad exclusiva de la Comisión y su gestión será confiada, preferentemente, a un Estado miembro.

Implícita en este método está, sin duda, la idea de que un Estado miembro tiene más capacidades para gestionar los fondos de manera eficaz y transparente, lo que disminuiría los riesgos de dilapidación y malversación. Pero también subyace la idea de que los Estados miembros y sus regiones o subregiones tienen igualmente que beneficiarse de los fondos concedidos, lo que constituiría un espolón suplementario para comprometerse aún más en la cooperación regional, transfronteriza o transnacional.

En estas condiciones, ¿se puede esperar que la PEV tenga un efecto de palanca regional? Podemos dudarlo. En efecto, en el ámbito del Partenariado Euromediterráneo o del Grupo del Mediterráneo Occidental (5+5), los países del Sur, y en particular los países del Magreb, se han acostumbrado a concertarse antes de las reuniones euromediterráneas o al margen de ellas, sobre cuestiones de interés regional como las migraciones, las infraestructuras, los cambios o la lucha contra el terrorismo. El grupo de Agadir (Jordania, Egipto, Túnez y Marruecos) es, en sí mismo, una “excrecencia” del Partenariado Euromediterráneo. En este sentido, podemos afirmar que el Partenariado Euromediterráneo ha provocado o, al menos, ha facilitado los contactos regionales, e incluso las iniciativas de integración subregionales.

Con su carácter bilateral pronunciado, la PEV no podrá ser una palanca de integración subregional que juegue el papel de locomotora que tira de toda una región periférica: como mucho, será la carreta que tirará de uno u otro país vecino. A falta de un compromiso firme, apoyándose sobre recursos suficientes y una verdadera cooperación transfronteriza Sur-Sur o entre vecinos, será difícil ser optimista.

Ciertamente, la iniciativa para el Mar Negro parece contradecir esta postura. Pero ésta apunta más a la provisión energética de la UE que a la integración regional de los países ribereños del Mar Negro como tal. La UE es consciente de eso, pero confía, sin embargo, en el efecto derivado y positivo sobre el conjunto regional de una coordinación ubicada en un ámbito particular: el de las infraestructuras energéticas.

²⁴ Vid. JESSE, J. P.: “Entre Barcelone et la PEV, quel avenir pour les relations euro-maghrébines?” en *Etudes Internationales*, n. 100, 3/2006, p. 45.

6. Una política incoherente

El objetivo de la PEV es hacer que los vecinos se parezcan al máximo a los países miembros de la UE, pero sin la perspectiva de la adhesión. “Todo menos las instituciones”, le gustaba repetir a R. Prodi. La PEV no tiene ningún potencial evolutivo. Es cierto que si los vecinos se parecieran en todos los aspectos a los países miembros de la UE, ¿para qué necesitarían pertenecer a ella?

Así que o la PEV gana su apuesta y consigue transformar la vecindad en una zona de paz, de prosperidad y de estabilidad, y en tal caso los nuevos vecinos no tienen ningún interés en la adhesión, o la PEV fracasa lamentablemente y, así, la perspectiva de adhesión ya no se plantea.

Así que en la frase “todo menos las instituciones”, lo que resulta problemático es el “todo” y no “las instituciones”. En efecto, cuando se hubiera obtenido el “todo” (ayudas, aperturas del mercado, alineación sobre los valores compartidos, participación en los programas de investigación), ¿sería posible excluir los vecinos-clonados de los Estados miembros, de las instancias de decisión y de la arquitectura institucional de la UE?

7. La PEV como misión civilizadora

En vez de ser una política con sus vecinos, la PEV es una política para y hacia los vecinos. Esta evidencia destaca de los textos oficiales. Está más vinculada a una oferta europea que a una petición de los vecinos. La UE ofrece más que una cooperación y menos que una adhesión, como lo recordaba R. Prodi en la Universidad de Lovaina en noviembre de 2002. La Política de Vecindad sería una zona intermedia entre el “dentro” y el “fuera”²⁵. Los vecinos son, ciertamente, “otros”, pero demasiado cercanos para ser dejados a su suerte.

La PEV se asemeja así a una especie de “destino manifiesto”, una “misión civilizadora”. La síntesis de los textos oficiales de la UE hace aparecer la preocupación de “europeizar” a los países vecinos al ponerlos en conformidad con las normas, reglas y los valores de la UE. La clave de bóveda de todo el dispositivo de vecindad es “la puesta a nivel legislativo”, a través de los instrumentos de *soft power*: alicientes financieros, efecto de demostración, contagio dulce. Nada que ver con el “cambio musculoso” (*muscular change*) o “la liberalización imperial” (*imperial liberalisation*) o la “hegemonía bondadosa” (*benevolent hegemony*), discurso muy apreciado por los americanos.

La PEV es así, la traducción concreta de la aproximación “idealista” opuesta a la “aproximación realista”, basada sobre las relaciones de fuerza. Convencer más

²⁵ Vid. GAMBINI, U. (2005): *La politique de voisinage dans la position italienne, mémoire*. ULB, p. 28.

que vencer, tal es la piedra angular de la PEV, “engage rather than coerce”, escriben Emerson y Noutcheva²⁶. En otros términos, se trata de reformar los vecinos con consenso y con dulzura, nunca con misiles (como la catástrofe iraquí) o con cesárea (sacar el bebé democrático a golpe de bisturí).

Esta aproximación se basa sobre dos modelos²⁷: la condicionalidad y la socialización: la condicionalidad puede ser positiva (más ayudas, más dialogo, más integración al mercado interior) o negativa (sanción, embargo, suspensión del dialogo). Este modelo reenvía a la lógica recompensa/castigo; y la socialización no se basa sobre la misma lógica, insiste más en el interés que puede haber para los vecinos en integrar el acervo comunitario de la UE, a conformarse al “modelo europeo” o a fundirse en el mismo molde. La socialización es, entonces, esencialmente un *learning process*, un proceso de aprendizaje. Eso implica un “esfuerzo de si sobre si”, en el sentido de que los vecinos tienen que elegir la vía de la reforma y de la buena gobernanza, y apostar por el juego de la apertura. Es, además, el único juego que propone la UE, aunque reconoce que los jugadores siguen disponiendo de un margen de maniobra suficiente para elegir el ritmo de la reforma, para evitar un cambio incontrolado o desestabilizador.

Todo eso me parece perfectamente sensato y loable. Pero se mantiene una cuestión inquietante: la PEV reenvía a un tipo de cambio que la UE quisiera promover en los vecinos y en los medios utilizados para conseguirlos. En efecto, si la estabilidad de los vecinos constituye la mayor preocupación de la UE, ¿no hay un riesgo de que la apertura de los sistemas políticos cerrados desemboque finalmente en que lleguen al poder los partidos o movimientos que no son de su agrado?

Lo hemos visto con el éxito electoral de Hamás en los territorios palestinos ocupados y la suspensión inmediata de la ayuda europea a la Autoridad Palestina. Reacción paradójica, porque la UE presiona hacia la reforma democrática, pero, al mismo tiempo, castiga al pueblo palestino por haber ejercido, de forma soberana, su derecho electoral de la manera más transparente.

Este comportamiento hace dudar de su sinceridad y de su compromiso a favor de las reformas. “How much reform the EU can buy?”, se preguntan Emerson y Noutcheva²⁸. Además, quien puede pensar, de forma razonable, que 2.000 millones de euros repartidos anualmente entre los diferentes vecinos constituyen una palanca potente de cambio. Ha hecho falta movilizar más medios para preparar las dos últimas ampliaciones. Pero más que el dinero, ha sido la perspectiva de adhesión la verdadera fuerza motriz de la transformación rápida de los Países del Este.

²⁶ Vid. EMERSON, M.; NOUTCHEVA, G. (2005): “From Barcelona process to Neighbourhood Policy”, en *CEPS Working Paper*, n. 220 [marzo], p. 20.

²⁷ *Ibid.* p. 16.

²⁸ *Ibid.* p. 15.

Al ser descartada la adhesión en el marco de la PEV, ¿vale la pena? —se preguntan algunos vecinos. Así que intentarán conseguir unas ventajas, sonsacar ayudas económicas, pero sin que las contrapartidas sean demasiado apremiantes.

¿Cómo entonces la UE sabrá conciliar los valores que proclama (mercado abierto, reforma democrática), con la astucia de sus vecinos para cortocircuitarlos, esquivarlos, pervertirlos o hacer de ellos un uso cosmético? Claramente, la europeización de la vecindad necesitará tiempo, si es que realmente puede conseguirse.

8. La PEV y el Proceso de Barcelona

Aunque los principales países mediterráneos comprometidos en el Proceso de Barcelona hayan firmado los nuevos Planes de Acción Nacionales en el marco de la PEV, no es un secreto para nadie que lo han hecho sin entusiasmo.

A diferencia de Rusia, que prefiere tratar con la UE de igual a igual, en tanto que Policy-Maker, los países mediterráneos son prisioneros de su estatuto de Policy-Taker, es decir, que son socios subalternos que aceptan lo que se les propone, aunque a regañadientes.

La primera inquietud de los países mediterráneos se debe a la multiplicación de las iniciativas europeas que les concierne desde la caída del muro de Berlín: CSCM, 5+5, Proceso de Barcelona, Estrategia Mediterránea, Asociación Estratégica Europea con el Mediterráneo y los países de Oriente Medio²⁹, Europa-ampliada-PEV y, finalmente, Reforma de las Sociedades Árabes (informe presentado por Michel Rocard al Parlamento Europeo en 2007).

Sin contar, al margen de la Unión Europea, el proyecto americano del Gran Oriente Medio, el diálogo OTAN-Mediterráneo (1994) y, finalmente, la iniciativa de Estambul (2004) y los Acuerdos de Libre Cambio USA-Países Mediterráneos (por ejemplo, el acuerdo USA-Marruecos de 2004). Esta multiplicación de las iniciativas produce perplejidad: los países mediterráneos se sorprenden con tantas solicitudes, además de que estas iniciativas se cruzan, dando la amarga sensación de competición entre los diferentes actores extraregionales.

La segunda preocupación es sobre el futuro de la Asociación Euromediterránea. ¿Sale fortalecida con la PEV o simplemente queda aparcada? Su muerte está anunciada o será renovada y puesta al día con la propuesta del nuevo presidente francés, Nicolas Sarkozy, de una enésima iniciativa llamada “Unión Mediterránea”, propuesta a la que los gobiernos de Italia y España acaban de manifestar su apoyo.

²⁹ “An European Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East” (Consejo Europeo, 19 de marzo de 2004).

La política mediterránea de la UE, desde el lanzamiento de la Política Global Mediterránea, en 1972, ha estado marcada por el sello de la ambigüedad y de la improvisación. La UE pone en marcha su política y, tras constatar sus límites, intenta renovarla, reforzarla, rejuvenecerla adoptando otra; es el camino habitual del *trial and error* (intento y fallo).

No podemos tener rencor a la UE por proponer nuevas iniciativas: le podemos reprochar no poner todos los medios para tener éxito. Pero una sola mano no puede aplaudir: la responsabilidad de los países socios no tiene que ser minimizada.

IV. Conclusión general

La apreciación crítica que se presenta no deja ninguna duda sobre los límites inherentes a la Nueva Política de Vecindad. Sus medios son irrisorios respecto a la importancia de la tarea: la cobertura geográfica es amplia, su método es demasiado unilateral, sus finalidades son generales y sus principios son eurocéntricos.

Pero es, actualmente, la única propuesta en la mesa. Y los países vecinos no tienen mucha alternativa: lo toman o lo dejan. ¿Se puede mejorar o reorientar? Creo que sí, al dividirla en tres iniciativas diferentes:

- 1) Una iniciativa paneuropea, que abarcaría la UE y todos los países europeos, miembros del Consejo de Europa (los Países del Este y del Cáucaso no miembros).
- 2) Una iniciativa Unión Europea-Israel, que se explica por la estrecha relación que tiene la UE con este país y por el estado de desarrollo de este último.
- 3) Una iniciativa euroárabe para subrayar la toma en consideración de la UE y de la identidad árabe y de la especificidad de los problemas de la región. Esta idea se perfilaba ya en la cooperación estratégica de la UE con el Mediterráneo y los países del Oriente Medio en 2004 mencionada de nuevo en el último informe de Michel Rocard al Parlamento Europeo.

Esta propuesta se basa en una preocupación por la eficacia, por el reconocimiento de las especificidades regionales, por el impacto esperado de la cooperación europea sobre las integraciones regionales y, finalmente, por la necesidad de crear unos órganos regionales de concertación.

Al dividir la PEV en tres iniciativas separadas, la UE se dotaría de los medios para atacar de frente los problemas o los conflictos que agobian a cada una de las regiones, contribuyendo decisivamente a su solución, sola o en cooperación con otros actores exteriores.

Dentro de cada “iniciativa”, la UE podría continuar su diálogo con subgrupos. Así, una iniciativa euroárabe no tendría que impedir los trabajos del Mediterráneo occidental (5+5) ni tampoco el diálogo UE-Consejo de Cooperación del Golfo. Al contrario, en el ámbito general de la iniciativa euroárabe es deseable que los contactos UE-Magreb y UE-CCG continúen y se refuercen.

Así, la nueva política que propongo tendría como finalidad no la de extender el mercado interior al exterior de las fronteras de la UE o integrar los países vecinos a su mercado interior, sino ayudar a la promoción del Estado de Derecho, la pacificación regional y la integración horizontal entre los propios países vecinos.

Esta propuesta constituye un cambio de perspectiva: ya no se trata de ofrecer “todo menos las instituciones”, sino de convencer a las regiones vecinas de que el modelo de integración europea pueda ser una reserva aleccionadora para la construcción de su futuro. No se tratará de calcarlo o clonarlo, sino solamente de inspirarse en él en tanto que proceso dinámico, generador de paz, de solidaridades efectivas y de prosperidad.

Anexos

ANEXO 1: PRESENTACIÓN GENERAL DE LOS PAÍSES SOCIOS DE LA PEV

País	Población (millones) Año 2005	PIB (millones \$)	PIB per cápita (PPA \$)	Importaciones (millones \$)	Exportaciones (millones \$)
Ucrania	46,4	312.128	6.554	28.996	32.672
Moldova	4,2	7.642	2.119	1.774	986
Belarús	9,7	65.133	7.561	16.343	11.093
Armenia	3	12.347	3.806	1.351	715
Azerbaiyán	8,4	33.098	3.968	3.500	3.600
Georgia	4,4	14.268	2.774	1.847	649
Israel	6,7 ¹	145.152	22.077	43.425	36.875
Líbano	3,5	22.146	5.930	9.338	1.749
Siria	19	67.606	3.722	5.320	6.435
Jordania	5,7	24.697	4.383	7.892	3.970
Territorios Palestinos Ocupados	3,7	2.568	726 ²	1.224 ³	246 ⁴
Egipto	72,6	282.300	4.072	19.660	20.060
Libia	5,8	61.042	10.769	5.600	20.150
Túnez	10,1	77.371	7.732	12.738	9.685
Argelia	32,8	217.224	6.722	18.199	31.713
Marruecos	31,4	129.273	4.227	17.514	9.661

1 Número incluyendo la población de las colonias judías de los territorios ocupados y excluyendo a las poblaciones de Jerusalén-Este, considerada no judía.

2 Año 2003.

3 *Ídem.*

4 *Ídem.*

Fuente: *El estado del mundo*. Akal ediciones, 2005

L'UE27 au 1er janvier 2007

- Etats membres de l'Union européenne à Vingt-Sept (UE 27). Le 1er janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie deviennent membres de l'UE. Celle-ci obtient ainsi une ouverture sur la Mer noire et une frontière commune avec la Moldavie. La Roumanie souhaite renforcer les liens entre l'UE et la Moldavie.
- Ex-Rideau de fer (1945-1989)
- Elargissement de l'UE vers l'Est en 2004 puis 2007
- Etats candidats à l'UE: Turquie, Croatie et Macédoine 1. ERYM, Ex-République Yougoslave de Macédoine
- Etats ou province ayant vocation à rejoindre l'UE 1 KOSOVO, province autonome de Yougoslavie sous le protectorat de l'ONU depuis 1999.
- Etats membres de l'Espace Economique Européen (AEE). Islande (non représentée), Liechtenstein et Norvège.
- Fédération de Russie et Communauté des Etats Indépendants (CEI). Sauf les trois Pays baltes intégrés en 2004 à l'UE, l'espace de la CEI couvre le territoire de l'ex-URSS, implésoe le 8.12.1991.
- 500 km Echelle à l'Equateur

Cartographie: Pierre VERLUISE, décembre 2006. www.diploweb.com
Fond de carte: projection Mercator, Geositis - Graphis - www.geositis.com



Fuente: Diploweb.fr. Mapa de Pierre Verluise, diciembre 2006, en la web, en enero 2007.

La sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: elementos teóricos y desarrollos recientes

Juan Miguel Ortega Terol

**Profesor Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales —Cuenca—
Universidad de Castilla-La Mancha**

SUMARIO: I. La sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: planteamiento de la cuestión. II. La continuidad en la identidad del Estado. 1. Una aproximación inicial. 2. Las modificaciones de los elementos constitutivos del Estado. A. Cambios en la organización política estatal. B. Cambios en la población del Estado. C. Las alteraciones territoriales. 3. Criterios para valorar la existencia de la continuidad en la identidad del Estado. A. La pretensión de continuidad en la identidad. B. La actitud de los Estados especialmente interesados. C. La actuación de terceros Estados. III. La sucesión de Estados. 1. Las Convenciones de Viena sobre la sucesión de Estados. 2. Tipología sucesoria. 3. Sucesión de Estados y ordenamiento jurídico internacional. A. Sucesión de Estados y costumbre. B. Sucesión de Estados en materia de tratados internacionales. C. Sucesión de Estados y responsabilidad internacional. 4. Sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. 5. La sucesión de Estados y su impacto sobre la nacionalidad de los habitantes del territorio. IV. A modo de conclusión: ¿sucesión de Estados o procesos sucesorios?

I. La sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: planteamiento de la cuestión

Lejos de constituir entidades absolutamente inmutables, el devenir histórico confirma el carácter dinámico de la realidad estatal. Los Estados, como los seres vivos, dejando aparte una característica exclusiva de éstos, nacen, crecen —o disminuyen— y desaparecen. Frecuentemente, este tipo de fenómenos no se produce aisladamente, sino más bien de forma sincopada, acompañando profundas transformaciones que tienen incidencia en múltiples planos de las relaciones internacionales. Podría señalarse, como hace Brigitte Stern, que este tipo de dinámicas se dan en forma de oleadas. Y, en esta dirección, la caída del bloque socialista ha ofrecido la

más reciente de ellas. En efecto, el desvanecimiento de la escisión Este-Oeste se acompasó con una gran transformación territorial en el solar de lo que fuera la esfera de influencia soviética.

Lo que había sido la Unión Soviética acabó dando cobijo a quince Estados —y todavía permanecen enquistadas fuertes tensiones en Osetia y Abjasia (Georgia) y en Chechenia (Rusia). El que fuera reino de los serbios, croatas y eslovenos, la antigua Yugoslavia, quedó conformado en cinco Estados —seis, teniendo en cuenta la reciente separación de Serbia y Montenegro—, y queda pendiente de resolver el estatuto de Kosovo. La República Checoslovaca se escindió en dos. Y la República Democrática Alemana se incorporó a la República Federal de Alemania.

Este conjunto de situaciones, en una perspectiva jurídica, ha planteado numerosas cuestiones en relación con una institución clásica en el derecho internacional público: la sucesión de Estados. Y así, han surgido interrogantes acerca del impacto que estas transformaciones estatales han tenido, en primer lugar, sobre la propia existencia del Estado, esto es, si ante determinados cambios en los elementos constitutivos han continuado existiendo o no los Estados que los han sufrido y, en segundo lugar, sobre diversos aspectos jurídicos que pueden resultar afectados *por mor* de dichas transformaciones. De forma que podríamos preguntarnos si una determinada norma internacional sigue siendo oponible a un Estado que ha sufrido una transformación, qué bienes o qué deudas corresponden a un nuevo Estado o al Estado que incorpora un nuevo territorio, o cuál es la nacionalidad de los habitantes del territorio donde se producen los cambios, por citar algunas cuestiones más sobresalientes en este ámbito.

En el terreno de las acotaciones conceptuales, conviene señalar que un primer interrogante que surge ante las transformaciones territoriales consistiría en dilucidar hasta qué punto los cambios afectan a la identidad del Estado o, de otra forma, se trataría de discernir si el Estado afectado continúa existiendo o si, por el contrario, ha desaparecido. Mientras que el conjunto de las situaciones que acompañan a la resolución de esa cuestión en el resto del territorio implicado en esos cambios, así como en el caso de llegar a una conclusión negativa a la primera cuestión, se encuadrarían propiamente en el capítulo de la sucesión de Estados.

II. La continuidad en la identidad del Estado

1. Una aproximación inicial

Así pues, la primera cuestión a resolver consiste en saber si un Estado que sufre una transformación continúa o no existiendo o, de otra forma, si una alteración producida en una entidad estatal tiene como consecuencia su desaparición o, por el contrario, sigue siendo el mismo Estado existente con anterioridad a los acontecimientos histórico-políticos que producen un cambio en su estructura. Una u otra opción tiene resultados diferentes desde el punto de vista jurídico: si se conviene

que el Estado continúa existiendo, entonces seguirá vinculado por las obligaciones internacionales que le eran oponibles y disfrutando de sus derechos, excepto en la medida en que el cambio de circunstancias sea tal que haya que adecuarlos a la nueva situación¹. Frente a ello, si el Estado desaparece o ve reducida su extensión, su lugar será ocupado por otro Estado, constituido en sucesor del anterior y, por tanto, como ya hemos señalado, los interrogantes planteados deberán resolverse por referencia a las reglas sobre sucesión de estados.

2. Las modificaciones de los elementos constitutivos del Estado

Tradicionalmente, se alude a la existencia de un principio de continuidad en la identidad del Estado en las relaciones internacionales. Este principio se traduciría en la presunción de que un Estado continúa existiendo, a pesar de los cambios sufridos, mientras no pueda constatar su desaparición. Sin embargo, ese principio juega un papel diferente según que la transformación afecte a unos u otros elementos constitutivos del Estado. No obstante, convendría destacar que en esta materia se manifiesta de forma especial la aspiración del derecho internacional por conseguir el máximo de estabilidad en las relaciones internacionales. Por ello, en el momento de efectuar una valoración de esa continuidad en la identidad, tendrá un peso específico tanto el modo en que se produce la transformación estatal —es decir, si se trata de un proceso gradual, progresivo o pactado, o si es el resultado de una serie de acontecimientos traumáticos— como el conjunto de intereses en disputa.

A. Cambios en la organización política estatal

Las transformaciones de la estructura política del Estado, por sí solas, no tienen incidencia sobre su posición en el panorama internacional. Dicho de otra forma, resulta indiferente que un Estado unitario pase a ser un Estado federal, que gobierne uno u otro partido político e, incluso, que cambie de nombre. En este último sentido, por ejemplo, tendremos ocasión de comprobar como la Federación Rusa ha adoptado el papel de la Unión Soviética o como a pesar de denominarse de similar forma la República Federativa de Yugoslavia no ha sido considerada continuadora de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, o como Alemania es, de hecho, continuadora de la República Federal de Alemania.

En la práctica, los principales problemas se han suscitado como consecuencia de cambios no constitucionales en la forma de gobierno del Estado: golpes de estado, procesos revolucionarios, etc. Por ejemplo, las autoridades soviéticas negaron cualquier continuidad con la Rusia de los zares, fundamentalmente con la preten-

¹ Dicho de otra forma, el sentido de la continuidad en la identidad sería el de preservar *prima facie* las relaciones jurídicas a pesar de los cambios en el sujeto de dichas relaciones; CRAWFORD, J. (1979): *The creation of States in international law*. Oxford: Clarendon Press, p. 400. Igualmente, en torno a estas cuestiones, ORTEGA TEROL, J. M. (1999): "Aspectos teóricos y prácticos de la continuidad en la identidad del Estado", en *ADI*, vol. XV, p. 273-323.

sión de desligarse de la deuda externa existente, lo que fue rechazado por las potencias occidentales.

Íntimamente ligada a esta cuestión encontramos el supuesto de cambios en los órganos de poder resultado de una ocupación extranjera. Este caso tendría relación con los límites al reconocimiento de nuevos Estados o de la anexión de nuevos territorios. Y, en efecto, la prohibición del uso de la fuerza impide considerar que un Estado pueda desaparecer como consecuencia de una ocupación bélica. Esta tesis ha sido la sostenida por las Repúblicas Bálticas para afirmar su continuidad respecto de los Estados homónimos existentes hasta 1940, fecha de la ocupación soviética. Supuesto que en la doctrina anglosajona ha sido calificado como “reversión”, o dicho de otra forma, sería la recuperación de una identidad “suspendida” durante un periodo de tiempo.

B. Cambios en la población del Estado

La ausencia de exigencia alguna sobre el número de personas que deben poblar un territorio a efectos de estatalidad deja, en este punto, como única hipótesis lógico-formal que permita afirmar el desvanecimiento del Estado la desaparición total o casi total de su población, algo que resulta extremadamente difícil de asumir e imaginar actualmente.

C. Las alteraciones territoriales

Menos pacífica resulta la aplicación del principio de continuidad si la transformación estatal se produce en el elemento territorial. En algunos casos, las modificaciones territoriales no plantean dificultades sobre si el Estado que las sufre continúa existiendo o no. Así sucede cuando la pérdida o el crecimiento territorial se debe a causas naturales, cuando es el resultado de una cesión territorial por vía convencional o cuando se debe a la aplicación de una norma de derecho internacional o de derecho interno. Por ejemplo, si Quebec llegara a separarse de Canadá por medios constitucionales, parece evidente que nadie dudaría de la continuidad del último.

Sin embargo, existen otros supuestos en los que resulta mucho más complicado establecer la existencia de continuidad o no del Estado preexistente a la alteración territorial. Los ejemplos que siguieron a la caída del muro de Berlín ilustran con profusión esta afirmación.

En primer lugar, la República Checoslovaca se disolvió dando lugar a la República Checa y a la República Eslovaca, no considerándose a ninguna de ellas continuadoras en la identidad de aquel Estado.

En segundo lugar, el desmembramiento de la Unión Soviética supuso que el territorio ocupado por un solo Estado pasara a serlo por quince y, a pesar de la evidente alteración de su configuración territorial, Rusia fue considerada continuadora

en la identidad de la Unión Soviética, manteniendo, entre otras cosas, la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En tercer lugar, la crisis yugoslava provocó la aparición de cinco Estados en el lugar anteriormente ocupado por la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY). Uno de ellos, la República Federativa de Yugoslavia, constituida por Serbia y Montenegro, pretendía erigirse en continuador de la RFSY, a lo que se opusieron, al menos en el momento inicial, Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, junto a una gran parte de la comunidad internacional². Todavía en relación con este último proceso, no del todo finalizado, habría que señalar que la separación de Montenegro de Serbia, tras el referéndum celebrado el 21 de mayo de 2006, ha dejado intacta la identidad del segundo Estado que mantiene su posición en Naciones Unidas y en relación con los tratados multilaterales depositados ante el Secretario General de Naciones Unidas, mientras que el primero solicitó su admisión como nuevo miembro de la ONU —y la obtuvo en junio de ese año³. Finalmente, la República Democrática Alemana desapareció absorbida por la República Federal de Alemania.

En todos estos casos, se produjo un cambio considerable en las dimensiones territoriales de los Estados afectados, sin que aquel principio de continuidad haya jugado el mismo papel. Se puede afirmar que, ante este tipo de situaciones, el derecho internacional no ha elaborado criterios claros y objetivos relativos a la continuidad en la identidad⁴. Esta calificación —la de Estado continuador— es más bien el resultado de un proceso, de mayor o menor duración en el tiempo, en el que se tienen en cuenta diversos factores. Por una parte, en los dos supuestos en que es constatable la desaparición de un Estado, checoslovaco y alemán, no se han producido grandes problemas debido a la estabilidad demostrada en sendos procesos pacíficos, siendo incluso calificado el primero de ellos como “divorcio ejemplar”⁵. Por otra parte, sin embargo, los acontecimientos que llevaron a los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia presagiaban un resultado muy distinto. En am-

² El caso de la antigua Yugoslavia ha resultado ser el más complejo de todos, convirtiéndose en un auténtico galimatías jurídico que encuentra derivaciones en el momento actual, a pesar de que la República Federativa de Yugoslavia es miembro de Naciones Unidas desde el 1 de noviembre de 2000. En este sentido, resulta sumamente ilustrativa la solicitud de revisión de la sentencia de 11 de julio de 1996 de la CIJ planteada por Serbia y Montenegro (véase CIJ, sentencia de 3 de febrero de 2003) o las amplias consideraciones sobre la cuestión realizadas por la propia Corte en su sentencia, de 26 de febrero de 2007, en el asunto relativo a la aplicación de la Convención sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro). Una buena muestra de estas afirmaciones puede verse, muy particularmente, en los párrafos 88 a 99 de la última resolución citada. Ambas pueden encontrarse en <http://www.icj-cij.org>.

³ También, en relación con esta cuestión, resulta de interés la sentencia de la CIJ, de 26 de febrero de 2007, citada en la nota anterior.

⁴ CZAPLINSKI, W. “La continuité, l’identité et la succession d’Etats - Evaluation de cas récents”, en *RBDI*, 1993/2, p.379; VERHOEVEN, J. (1993): “La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?”, en *AFDI*, vol. XXXIX, p. 33.

⁵ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. (1993) “Problemas actuales de la sucesión de estados”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, p. 194.

bos casos, la continuidad en la identidad de los Estados preexistentes fue puesta en duda y ha sido saldada de diferente manera. En este sentido, se pueden extraer una serie de criterios de la práctica estatal para hacer frente a estos problemas.

3. Criterios para valorar la existencia de la continuidad en la identidad del Estado

No obstante esa ausencia de criterios objetivos para determinar cuándo, ante una gran transformación territorial, un Estado continúa existiendo o, por el contrario, desaparece, la práctica de los Estados proporciona una serie de datos que permiten efectuar una valoración de la cuestión.

A. La pretensión de continuidad en la identidad

En primer lugar, para determinar si un Estado continúa en la identidad del Estado que sufre la transformación territorial, juega un papel fundamental el hecho de que aquél se considere a sí mismo continuador de éste y la pretensión de que los demás lo reconozcan como tal. En el ámbito geográfico que venimos analizando, podría señalarse que se reclamaron continuadores Rusia respecto de la Unión Soviética y la RFY respecto de la RFSY. Parecida consideración cabría hacer en relación con Alemania en la medida en que la Ley Fundamental de Bonn de la RFA ya contemplaba la posibilidad de incorporación de los Lander de la RDA. Y asimismo, esa es la posición mantenida por Serbia tras la definitiva dislocación de las dos últimas repúblicas yugoslavas que quedaban ligadas. Por el contrario, ni la República Checa ni Eslovaquia reclamaron tal condición.

B. La actitud de los Estados especialmente interesados

Como hemos señalado, la duda sobre la continuidad de un Estado proviene de una transformación territorial que, en la mayoría de los casos, producirá el nacimiento de nuevos Estados. La posición de estos Estados en relación con la anterior pretensión será fundamental en el momento de resolver si existe o no dicha continuidad. A modo de ejemplo, puede contrastarse la diferente posición de los países exsoviéticos y la de los países exyugoslavos y la incidencia sobre las respectivas pretensiones de la Federación Rusa y la RFY.

C. La actuación de terceros Estados

La postura adoptada por el resto de la comunidad internacional que, en unos casos, se manifestará mediante la aceptación tácita o, en otros, mediante el reconocimiento expreso de la pretensión de continuidad, será determinante para el alcance y eficacia de la misma. En esta dirección, habría dos índices especialmente relevantes de esa posición: por una parte, la continuidad del *status* como miembro de organizaciones internacionales, eludiendo el mecanismo que los actos constitutivos de éstas prevean para adquirir tal condición. Así, es sabido que Rusia ocupó el puesto

de la URSS en Naciones Unidas, incluyendo el muy privilegiado estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad. Mientras que la posición de la RFSY dio lugar a un auténtico enredo político-jurídico, al mantenerse el puesto y rúbrica de Yugoslavia en la Asamblea General, así como su bandera en el patio de la sede de la ONU, pero exigiendo a la RFY su solicitud de admisión como nuevo miembro. Igualmente, podría señalarse que Alemania no tuvo que iniciar el procedimiento de adhesión a las Comunidades Europeas. Por otra parte, más recientemente, la continuidad de Serbia se ha saldado sin controversias.

En definitiva, carecemos de una lista de indicios objetivos que nos permitan afirmar cuándo, ante una crisis territorial de un Estado, puede afirmarse rotundamente que dicho Estado continúa existiendo, y será la conjunción de diversos factores subjetivos los que permitirán alcanzar dicha conclusión. El corolario lógico de una respuesta afirmativa tras un proceso de estas características será el mantenimiento de los derechos y obligaciones respecto del Estado cuya identidad se reclama continuada.

No obstante, conviene retener los datos esbozados hasta el momento, puesto que, como tendremos ocasión de comprobar, la resolución de las dificultades planteadas tendrá consecuencias en la segunda parte de nuestro análisis: la sucesión de Estados.

III. La sucesión de Estados

Y es que las transformaciones del territorio de un Estado que provocan las dudas sobre su continuidad generan otra serie de problemas. Normalmente, si un Estado desaparece o, aunque continúe existiendo, deja de ejercer competencias sobre un determinado territorio, su lugar es ocupado por otro Estado, bien constituyéndose un nuevo Estado, bien mediante la ampliación de la base territorial de un Estado preexistente. A este hecho se le llama “sucesión de Estados”⁶. Son muy diversos los interrogantes que surgen de una sucesión de Estados. Así, entre otros, podemos preguntarnos si es vinculante para el Estado que ocupa el lugar del predecesor un tratado que, antes de ese hecho, era aplicable al territorio donde se produce la sustitución; o cuál es la nacionalidad de los habitantes del territorio, ¿la del Estado sucesor o la del predecesor?; o a quién corresponde la titularidad de los bienes del Estado predecesor situados en el territorio donde se produce la sucesión. En cualquier caso, conviene subrayar que, a pesar de la terminología utilizada, el nombre de esta institución no prejuzga el resultado de las diversas cuestiones que plantea este fenómeno. Dicho de otro modo, si la sucesión de derecho privado prevé la

⁶ Existen numerosas definiciones de la sucesión de Estados. Las Convenciones de Viena, que estudiaremos más adelante, la definen como “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio. Por otra parte, para O’Connell se trata de la “transferencia de territorio de una comunidad nacional a otra” (*The Law of State succession*, 1956, Cambridge University Press, p. 1).

asunción de derechos y de determinadas obligaciones del causahabiente por parte del sucesor, la sustitución de un Estado por otro en un determinado territorio no supone necesariamente que éste se vea gravado con las obligaciones o beneficiado por los derechos atribuibles al Estado predecesor. Empero, aunque equívoca en su significación jurídica, resulta gráfica en cuanto a los problemas que se pretenden resolver pues, como ha señalado el profesor Blanc Altemir, se trata de saber qué pasa con la “herencia” del Estado predecesor: con su patrimonio jurídico y material⁷.

Antes de introducirnos en los vericuetos teóricos del tema, conviene poner de manifiesto que, como institución clásica de la teoría de los sujetos en derecho internacional, esta cuestión ha merecido la atención de una doctrina que se ha mostrado muy tozuda a la hora de someter la práctica de los estados en la materia a soluciones prefiguradas —especialmente la doctrina anglosajona y francófona—, como demuestra el hecho de que, a pesar del escaso éxito obtenido por la labor de codificación al respecto, la CDI haya seguido obstinada hasta tiempo reciente en dar soluciones deudoras de los trabajos que cristalizaron en las escasamente eficaces Convenciones de Viena o, del mismo modo, que la ILA o el IDI sigan estudiando estas cuestiones desde parámetros similares⁸.

1. Las Convenciones de Viena sobre sucesión de Estados

En efecto, la obra codificadora de Naciones Unidas cuenta con dos instrumentos pertinentes en este ámbito: la Convención de Viena, de 23 de agosto de 1978, sobre la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales, y la Convención de Viena, de 8 de abril de 1983, sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Sólo la primera está en vigor, si bien únicamente cuenta con veinte Estados parte, mientras que la segunda, que no está vigente, cuenta sólo con siete Estados parte, y ello veintiocho y veintitrés años, respectivamente, después de la celebración de las Conferencias de Codificación⁹. A nuestro juicio, este dato re-

⁷ BLANC ALTEMIR, A. (2004): *La herencia soviética (la Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios)*. Madrid, Tecnos.

⁸ No obstante, conviene poner de manifiesto la mayor disposición de estas dos prestigiosas instituciones a abordar estas cuestiones de una forma más realista, adecuando sus conclusiones a la práctica más reciente en la materia. Pueden verse, por ejemplo, los más recientes trabajos de la ILA, en su septuagésimo segunda conferencia, celebrada en Toronto, en junio de 2006, con el título “Aspects of the Law of State succession (Economic Aspects of State Succession)” (*Report of the 76th Conference of the ILA*, p. 301-336. Respecto del IDI, damos cuenta de los últimos desarrollos realizados en ORTEGA TEROL, J. M.: “La sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado: la puesta a prueba de un ejercicio codificador”, en *REDI*, vol. LIV, 2002-1, p. 131-142.

⁹ La propia entrada en vigor de la Convención de 1978 ya plantea algunos problemas en relación con la solución de los problemas para los que fue diseñada. Así, entre las 15 ratificaciones necesarias para su vigencia (actualmente cuenta con 20 Estados partes), se contaba la de Yugoslavia, un Estado que, a juicio del Consejo de Seguridad, de la Comisión de Arbitraje para Yugoslavia y numerosos Estados, dejó de existir antes de que se produjera dicha entrada en vigor. Por otra parte, resulta destacable el hecho de que los otros cuatro Estados exyugoslavos hayan utilizado el mecanismo de la notificación de sucesión

sulta suficientemente demostrativo de la escasa aceptación que ambas convenciones han tenido entre los Estados.

Asimismo, incluso para los Estados partes en la Convención de 1978, se plantea una serie de obstáculos técnico-jurídicos que limitan considerablemente la utilidad de aquéllas en la solución de los problemas para los que fueron diseñadas. Así, la aplicación de las convenciones no es retroactiva, excepto para el Estado sucesor que declare que aplicará sus disposiciones a su propia sucesión de Estados, producida antes de la entrada en vigor de cualquiera de ellas¹⁰. Además, hay un problema lógico en los acontecimientos que provocan una sucesión de Estados que genera dificultades a esa aplicación de las disposiciones de las convenciones, puesto que, aunque el Estado predecesor sea parte en las mismas, los nuevos Estados sucesores que surjan de una sucesión que le afecte no lo serán y, por tanto, sólo les serán aplicables en la medida en que incorporen normas de derecho internacional general.

Por ello, no deja de resultar curioso que la CDI emprendiera el análisis de otro capítulo de la cuestión: la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados. Y, no obstante, dados los precedentes, no es tan extraño que el resultado de su trabajo esta vez no haya derivado en una conferencia de codificación ni en la forma de convención, y el proyecto de artículos en la materia, de 1999, fue endosado en una resolución de la Asamblea General, en 2001, en forma de declaración con la consideración de que pueden ser “una guía útil”.

Sin embargo, a pesar de todas estas consideraciones, existe un alto grado de consenso doctrinal acerca de algunas disposiciones de ambas convenciones que son consideradas reflejo del derecho consuetudinario en este ámbito. En cambio, respecto de otras disposiciones, la práctica de los Estados muestra un claro desacuerdo con lo establecido en ellas. A ello vamos a dedicar nuestra atención a partir de ahora, siguiendo un esquema que resulta poco habitual en los manuales al uso, pero que se ajusta a la visión propuesta en el título de nuestra intervención.

2. Tipología sucesoria

Así pues, al analizar las consecuencias que pueden derivarse de una sucesión de Estados hay que considerar, en primer lugar, que no todos los hechos sucesorios son iguales o, dicho de otra forma, que existen diferentes tipos de sucesión,

para acceder a la misma, haciendo uso de una técnica que, como veremos, la Convención prevé para un supuesto de hecho teóricamente distinto.

¹⁰ Art. 7 de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de tratados internacionales y art. 4 de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Esta posibilidad únicamente ha sido utilizada hasta la fecha por Eslovaquia en relación con el Convenio de 1978.

respecto de los cuales pueden predicarse soluciones distintas. Así, una sucesión de Estados puede producirse de las siguientes formas:

- a) Por una *unificación de Estados*, esto es, dos o más estados se unen para constituir un nuevo Estado. Puede citarse, como ejemplo, el de Yemen unificado, resultado de la unión de Yemen del Norte y Yemen del Sur.
- b) Por la *absorción de un Estado por otro*. En este caso, un Estado desaparece para integrarse en otro. A pesar de la terminología habitualmente utilizada, la llamada “reunificación” alemana constituiría un supuesto de este tipo. Se puede señalar el hecho de que las Convenciones de Viena sobre sucesión de Estados no consideran esta posibilidad de forma independiente a la unificación de Estados, siendo precisamente la integración de la República Democrática de Alemania en la República Federal de Alemania la que ha puesto de manifiesto algunas discrepancias de los regímenes previstos por aquéllas con la práctica de los Estados.
- c) Por la *transferencia de parte del territorio de un Estado a otro*. Se trataría de un supuesto de cesión territorial, sumamente raro en la actualidad, por el que un Estado traspasa a otro Estado una parte de su territorio. En perspectiva histórica, cabría señalar el caso de Alsacia y Lorena, que sucesivamente fueron parte de Alemania y de Francia, o la cesión a título oneroso de Alaska a Estados Unidos por parte de Rusia.
- d) Por el *surgimiento de un nuevo Estado como consecuencia de la descolonización de un territorio*. Realmente, se trata de un supuesto que, por la propia dinámica, se encuentra abocado al agotamiento, aunque pueden citarse algunos casos recientes como el de los Estados Federados de Micronesia o el de Timor. Los estados constituidos de esta forma reciben el nombre de *Estados de reciente independencia* y las Convenciones de Viena preveían para ellos un régimen claramente favorable. Tras unas primeras controversias doctrinales acerca de su adecuación a la práctica de los Estados, parece que actualmente existe un amplio acuerdo acerca del alcance general de la regulación para este tipo de supuestos. Por otra parte, la atención prestada por la Comisión de Derecho internacional a estos casos llevó a una mayor precisión de las reglas previstas para los mismos, lo que ha supuesto que en algunos de los acontecimientos más próximos hayan servido a los nuevos estados en su aproximación a las cuestiones que estamos tratando.
- e) Por el *nacimiento de nuevos Estados en el territorio donde antes ejercía sus competencias uno sólo*. No obstante, lejos de constituir una categoría única, la aparición de un nuevo Estado en el territorio de un Estado preexistente puede revestir formas diversas que den lugar a comportamientos distintos frente al hecho sucesorio. Por una parte, la Convención de 1978 establecía un tipo único para estos supuestos, mientras que la Convención de 1983 se refería a dos: separación de parte o partes del territorio de un Estado para formar dos o más nuevos Estados, donde el Estado predecesor continúa existiendo, y disolución de un Es-

tado, donde el Estado predecesor desaparece. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de comprobar al referirnos los casos de la URSS o de Yugoslavia, las dificultades para determinar, en los primeros momentos de los acontecimientos que dan lugar a la sucesión, si existe o no un Estado continuador desaconsejan esta aproximación, es decir, no parece apropiado hacer reposar una determinada clasificación de supuestos sobre la existencia o no de un Estado continuador.

En este sentido, la práctica muestra cómo los Estados se comportan de forma diferente según el modo en que se produzca la sucesión, esto es, si es el resultado de un proceso progresivo o pactado —lo que, adoptando la terminología de la Convención de 1983, llamaremos *disolución de Estados*— o si es el resultado de una serie de acontecimientos traumáticos, más notables si existe una situación abiertamente violenta —lo que denominaremos *desmembramiento de Estados*.

Antes de analizar las soluciones en los diferentes ámbitos materiales para cada uno de estos supuestos, conviene realizar una última precisión: la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales impide que se establezca una relación sucesoria mediando aquél. Esto tiene una incidencia clara en algunos de los supuestos anteriores que sólo pueden tener lugar de una forma pacífica. Así ocurre en las tres primeras categorías: unificación, absorción de un Estado por otro y transferencia territorial. Sin embargo, en el resto de casos, como ocurre en el desmembramiento de Estados, las circunstancias que dan lugar al surgimiento de nuevos Estados pueden entrañar episodios violentos, si bien no aparece en ellos la participación de un Estado tercero, por lo que no puede hablarse en sentido estricto de fuerza prohibida por el derecho internacional. Baste citar el intento de golpe de estado en la Unión Soviética, con una incidencia fundamental en los posteriores acontecimientos, o la guerra fratricida iniciada en Yugoslavia.

3. Sucesión de Estados y ordenamiento jurídico internacional

Una de las primeras cuestiones que se plantea ante una sucesión de Estados es si los Estados sucesores están vinculados por las normas internacionales aplicables al territorio con anterioridad a la sucesión. Dicho de otra forma, si un Estado se encuentra sujeto a una serie de normas, cuando deja de ejercer competencias sobre un determinado territorio, ¿son aplicables dichas normas al Estado que ocupa su lugar?

Las respuestas, según de que se trate, varían en torno a dos polos opuestos: a) principio de continuidad: los Estados sucesores seguirán vinculados por las obligaciones contraídas y los derechos disfrutados por el Estado predecesor; y b) principio de la “tabla rasa”: los Estados sucesores no están vinculados por el conjunto de derechos y obligaciones atribuible al Estado predecesor. No obstante, es preciso señalar que ni un principio ni otro encuentran una aplicación radical en la práctica de los Estados.

Por una parte, en los casos en que se aplica el primer principio, la posición del Estado sucesor no se traduce automáticamente en la continuidad de todos los tratados celebrados por el Estado predecesor. Así, los llamados tratados “cerrados” o de participación restringida no se someterán necesariamente a esa regla. Otro tanto cabe decir de tratados aplicables solamente respecto de una parte del territorio del Estado predecesor. Ilustrémoslo con un ejemplo: la República Checoslovaca había celebrado un acuerdo con Hungría para la construcción de un complejo hidráulico en la frontera entre ambos países. Tras la disolución del primer Estado, la zona en que debía construirse la presa quedó bajo soberanía eslovaca, que fue la que asumió las obligaciones y los derechos derivados de aquel tratado, siendo aceptada esta postura por las autoridades húngaras¹¹.

Por otra parte, conviene subrayar que la “tabla rasa” no supone una total ruptura con el entramado jurídico del predecesor. En primer lugar, porque los Estados a los que se aplica este principio pueden optar por la continuidad de algunos de los vínculos jurídicos contraídos por el Estado predecesor, a través del mecanismo de la notificación de sucesión. En segundo lugar, porque existirían algunas —pocas— reglas de alcance general que supondrían la obligación de seguir cumpliendo determinadas exigencias por los estados sucesores independientemente de la forma en que tuviera lugar la sucesión de Estados. Así, las relativas al respeto de las fronteras internacionales preexistentes o las de los llamados *regímenes territoriales objetivos*¹².

A. Sucesión de Estados y costumbre

El interrogante que se plantea en este punto es si una regla consuetudinaria vincula a los nuevos Estados surgidos de una sucesión¹³. La práctica reciente muestra cómo se ha exigido de manera insistente a los nuevos Estados el respeto de una serie de normas de las que se puede presumir ese carácter, fundamentalmente en relación con el reconocimiento de los derechos humanos, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la obligación de solucionar pacíficamente las diferencias y el respeto de las fronteras internacionales. No obstante, en sentido contrario, convendría hacer referencia al importante movimiento contra las estructuras económicas existentes iniciado por los países surgidos de la descolonización y que supuso el cuestionamiento de un conjunto de reglas consideradas de alcance

¹¹ Vid. CIJ, sentencia de 25 de septiembre de 1997: *Asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*, Hungría contra Eslovaquia.

¹² Vid. arts. 11 y 12 de la Convención de Viena de 1978 sobre sucesión de estados en materia de tratados internacionales. Asimismo, en el primer sentido, puede verse la sentencia de la CIJ, de 3 de febrero de 1994: *Asunto relativo a la diferencia territorial entre la Jamahiriya Árabe Libia y Chad*. En el segundo, la ya citada en el asunto del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros.

¹³ La cuestión guarda una íntima relación con la participación en el proceso de formación de normas consuetudinarias o, dicho de otra forma, si una regla de derecho consuetudinario es oponible a un Estado que no haya participado en su proceso de formación. Al respecto, puede verse FERNÁNDEZ TOMAS, A.; SÁNCHEZ LEGIDO, A.; ORTEGA TEROL, J. M.: *Manual de Derecho Internacional Público*, p. 93 y ss.

general por la mayoría de los Estados occidentales. En cualquier caso, la mayor parte de la doctrina parece inclinarse por una respuesta inicialmente afirmativa a la cuestión planteada, si bien niega el carácter general a supuestas normas consuetudinarias que encuentren la oposición de un grupo significativo de Estados.

B. Sucesión de Estados en materia de tratados internacionales

Frente a una norma consuetudinaria general, de la que puede decirse que obliga a todos los Estados que no se opusieran a su formación, un tratado internacional como tal requiere del consentimiento de los Estados para que sus disposiciones les sean aplicables. En este sentido, el problema ante una sucesión de estados es discernir si los tratados celebrados por el Estado predecesor continúan vinculando al Estado o Estados sucesores. A esta cuestión se dedica la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados internacionales que, como vimos, plantea numerosos inconvenientes en cuanto a su alcance. Así, se puede observar que la práctica internacional en unas ocasiones se acomoda a lo previsto en la Convención de 1978 y en otras no, según la forma que revista la sucesión de Estados.

En primer lugar, respecto de los fenómenos de *unificación de Estados*, la Convención de Viena se inclina por la aplicación del principio de continuidad, esto es, los tratados celebrados por los Estados predecesores seguirán vinculando al Estado sucesor resultante de su unión, salvo que se convenga otra cosa con el resto de Estados partes o que resulte incompatible con el objeto y fin del tratado de que se trate. No obstante, esos tratados se aplicarán sólo respecto de la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual estuvieran en vigor, a menos que el Estado sucesor notifique o convenga con las demás partes otra cosa, según el caso. Efectivamente, ésta parece haber sido la línea seguida en el caso de Yemen. Sin embargo, un supuesto reciente que, teóricamente, debía incluirse en esta categoría de la Convención ha seguido un camino distinto. Nos referimos a la llamada “reunificación” alemana.

Como tuvimos ocasión de señalar, el caso alemán podía ser calificado más adecuadamente como *absorción de un Estado por otro*. En efecto, lo que se produjo tras la caída del muro de Berlín fue la desaparición de la República Democrática de Alemania y la incorporación de su territorio en la República Federal de Alemania, cuyas estructuras ocuparon el lugar de las correspondientes al régimen anterior. En este contexto, la solución general adoptada respecto de los tratados internacionales celebrados por los Estados predecesores fue la de la continuación de los que vinculaban a la RFA, que mantuvo su condición de miembro de las organizaciones internacionales a las que pertenecía, incluida la CE, haciendo extensible su aplicación al territorio de la RDA, y, frente a una inicial posición en el sentido de estudiar los suscritos por la RDA, finalmente se optó por la terminación de la mayoría de los mismos.

Curiosamente, en tercer lugar, el ejemplo alemán se aproxima enormemente a lo previsto en la Convención de Viena para los supuestos de *sucesión respecto de*

una parte de territorio, lo que hemos denominado *transferencia territorial*, que se regirían por la denominada regla de la *movilidad del ámbito geográfico de aplicación de los tratados*. Dicho de otra forma, los tratados del Estado predecesor dejarán de estar en vigor respecto del territorio objeto de la sucesión y, en su lugar, pasarán a estar en vigor los del Estado sucesor, con las salvedades que puedan derivarse de la existencia de tratados localizados.

La cuarta categoría a la que hemos hecho referencia es la del *surgimiento de nuevos Estados como consecuencia de la descolonización de un territorio*. Los Estados surgidos de esta manera reciben el nombre de *Estados de reciente independencia*. La Convención de 1978 establece para ellos un régimen enormemente flexible que ha sido bautizado metafóricamente como *tabla rasa matizada* y supone que esos Estados no están obligados a mantener en vigor o a pasar a ser partes en un tratado que estuviera en vigor respecto del territorio de que se trate en la fecha de la sucesión de Estados. No obstante, los Estados de reciente independencia podrán devenir partes en un tratado multilateral que estuviera en vigor respecto de su territorio mediante una *notificación de sucesión*, salvo que se trate de un acuerdo de participación restringida o sea incompatible con el objeto y el fin del tratado. Asimismo, como señalamos anteriormente, también se verán obligados por las disposiciones relativas a regímenes de fronteras y otros regímenes territoriales.

Respecto de los tratados bilaterales, la Convención establece que se considerarán en vigor cuando así lo acuerden expresamente las partes interesadas, esto es, el Estado de reciente independencia y el Estado parte no afectado por la sucesión de Estados, o cuando éstas se comporten de forma que deba entenderse que han convenido en ello.

La práctica de los Estados de reciente independencia se ha desarrollado mayoritariamente en el sentido de las disposiciones de la Convención de 1978, no en vano hay que recordar que el proceso de descolonización se encontraba muy avanzado en el momento de la celebración de la Conferencia de Codificación y que la CDI había mostrado una atención preferencial hacia esos casos. No obstante, debe señalarse una variante de la tabla rasa en forma de *contracting-out*, conocida con el nombre de doctrina *Nyerere*, la cual consideraba que los Estados de reciente independencia podían decidir qué tratados no les eran aplicables durante un periodo de tiempo en el que, sobre la base de la reciprocidad, dichos tratados podían considerarse en vigor, si bien transcurrido dicho periodo los tratados que no hubieran sido objeto de ninguna actuación decaían. En cualquier caso, habría que destacar que la posibilidad de elegir qué tratados continúan en vigor, de una u otra forma, es prácticamente una constante en los Estados surgidos del proceso descolonizador y, aunque dicho proceso se encuentra abocado al agotamiento, todavía pueden citarse dos ejemplos recientes: Namibia y los Estados Federados de Micronesia.

La última categoría incluida en la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados es la de *separación de partes de un Estado*, y se refiere al hecho de que una parte o partes del territorio de un Estado se separen para

formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor. Para estos casos, la Convención establece un régimen inspirado en el principio de continuidad automática, es decir, los tratados del predecesor seguirán en vigor respecto del sucesor, salvo que los Estados interesados convengan otra cosa o que resulte incompatible con el objeto y el fin del tratado.

Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años han mostrado la contradicción de las previsiones de la Convención de 1978 con la práctica de los nuevos Estados surgidos por esa vía. Una atenta aproximación a dicha práctica permitiría descomponer esta categoría atendiendo a cómo se produce la sucesión de Estados, esto es, a si es el resultado de un proceso progresivo, pacífico o pactado, lo que hemos llamado *disolución de Estados*, o si es la consecuencia de una serie de acontecimientos traumáticos, en los que pueden concurrir elementos de violencia, lo que hemos denominado *desmembramiento de Estados*¹⁴.

En el primer caso, *la disolución de Estados*, el modo en que tiene lugar la sucesión, hace que la mayor parte de las cuestiones relativas a la misma sean abordadas conjuntamente por los Estados implicados, incluso con anterioridad a alcanzar la plena subjetividad internacional, inclinándose claramente por la continuidad de los vínculos contraídos por el Estado predecesor. Un ejemplo, en este sentido, puede ser el de la disolución de Checoslovaquia, cuyos Estados resultantes, Repúblicas Checa y Eslovaca, manifestaron prontamente su adscripción a los principios contenidos en la Convención de Viena al respecto.

Por el contrario, en los casos de *desmembramiento de Estados*, los hechos de que trae causa la sucesión de Estados implican que los nuevos Estados cuestionen, en gran medida, su continuidad respecto de los vínculos contraídos por el predecesor. La práctica más reciente muestra cómo estos Estados han hecho uso de la técnica de la notificación de sucesión, alternativamente con otros modos de manifestación del consentimiento en obligarse por tratados internacionales, en una línea muy similar a la seguida por los Estados de reciente independencia, poniendo de manifiesto una clara tendencia hacia el principio de la tabla rasa matizada. En esta dirección, pueden mencionarse los ejemplos de las repúblicas resultantes del desmembramiento de la URSS¹⁵ —incluyendo tratados sobre derechos humanos, lo que llamó la atención de algunos órganos de control de los mismos, como el Comité contra la eliminación de todas las formas de discriminación racial— o, de forma más evidente, el caso de Yugoslavia¹⁶.

¹⁴ La abundante práctica internacional reciente en relación con el conjunto de cuestiones que se plantean en estos tipos sucesorios es analizada con mayor profundidad en ORTEGA TEROL, J. M. (1999): *El desmembramiento de Estados en la Europa de fin de siglo*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

¹⁵ Vid. memorándum relativo al consenso sobre la cuestión de la sucesión de Estados en relación con los tratados de la ex-URSS que presentan un interés mutuo: ORTEGA TEROL, J. M. (1996): *Textos y documentos sobre los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia*. Cuenca, Ed. UCLM, p. 60.

¹⁶ Vid. auto de la CIJ, de 8 de abril de 1993: *Asunto sobre la aplicación del Convenio sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio*, Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro), y la sentencia,

En relación con los tratados bilaterales, la solución dada en estos supuestos, a favor de una elevada capacidad de opción, resulta más evidente, como puede deducirse, por ejemplo, de los acuerdos celebrados por las repúblicas exyugoslavas con Austria o, por citar el ejemplo más reciente que nos afecta, del acuerdo bilateral entre Bosnia-Herzegovina y España (de 21 de enero de 2004) que, aparentemente, reposaría en la idea de continuidad, pero no tiene reparos en no considerar vigente el Acuerdo de Transporte Aéreo, de 11 de abril de 1979, algo que sólo cabría esperar si se toma como punto de partida la *tabla rasa*.

Todavía en este apartado habría que hacer referencia a dos cuestiones que afectan a todos los supuestos aquí considerados, y que tienen que ver con determinados tipos de tratados. En primer lugar, hay que señalar que, con carácter general, se excluye la continuidad de la condición de miembro de una organización internacional en la figura de los Estados sucesores, con la excepción de los supuestos de transferencia territorial, que deberán seguir las reglas establecidas en relación con la adquisición de aquella condición. Dicho con otras palabras, los Estados sucesores, ya sean el resultado del proceso de descolonización, ya lo sean de un desmembramiento o una disolución de Estados, deberán solicitar su admisión como nuevos miembros.

No obstante, al menos en lo que respecta a la práctica de la ONU, los casos de unificación muestran soluciones diversas. Así, cuando los Estados que se unen son individualmente miembros de la organización, parece bastar una nota comunicando la nueva situación a dicha organización y pasar a ser un único miembro. Esto es lo que ocurrió con la formación de la República Árabe Unida, resultado de la unión de Egipto y Siria, en 1958, con la constitución de Tanzania por parte de Tanganyika y Zanzibar, en 1964, o, más recientemente, con Yemen¹⁷.

Finalmente, la segunda cuestión a la que hacíamos referencia tiene que ver con algo que ya ha sido señalado anteriormente: la necesidad de que los Estados sucesores respeten las fronteras internacionales preexistentes, así como otros regímenes territoriales. En este sentido, la jurisprudencia de la CIJ se inclina por considerar el carácter declarativo de las reglas contenidas en los artículos 11 y 12 de la Convención de Viena de 1978, que establecen la continuidad de unas y otros independientemente de la forma en que se produzca la sucesión de Estados.

C. Sucesión de Estados y responsabilidad internacional

El principio general en relación con esta cuestión es que la responsabilidad internacional derivada de actos ilícitos del Estado predecesor no se transmite a los Es-

de 11 de julio de 1996, sobre las excepciones preliminares en el mismo asunto.

¹⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., *op. cit.*, p. 167-168.

tados sucesores, esto es, ningún Estado sucesor está obligado a reparar los daños causados por su predecesor, solamente el autor del acto es responsable¹⁸.

4. Sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado

Si decíamos que la Convención sobre Sucesión de Estados en materia de tratados internacionales planteaba problemas, aún se puede hacer esa afirmación con mayor rotundidad en relación con la Convención sobre Sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, algo que, teniendo en cuenta cómo puede producirse dicha sucesión, resulta perfectamente explicable cuando de lo que se trata es de dividir el activo y el pasivo de un Estado. Efectivamente, aquí el interrogante versaría sobre qué bienes y deudas pasan a ser del Estado sucesor. Por ello, tal vez adquieran mayor relevancia las diferencias entre supuestos donde la sucesión se produce pacíficamente y aquellos otros en que existen serias divergencias entre los Estados sucesores.

No obstante, habría que destacar que, si bien la Convención de Viena de 1983, al igual que su predecesora de 1978, contempla soluciones distintas para supuestos diversos, en este caso puede observarse la existencia de un principio general, excepto en los supuestos de unificación y de Estados de reciente independencia: la división de las propiedades y las deudas del Estado predecesor puede hacerse mediante acuerdo que suponga un reparto equitativo. Únicamente en el caso de que tal acuerdo no sea posible, se establece una serie de reglas subsidiarias aplicables de forma diferenciada, en una regulación extremadamente compleja y que ha demostrado una escasa eficacia en la solución de los problemas para los que fue diseñada. La cuestión todavía se complica más si se tiene en cuenta que el acuerdo entre los estados sucesores no vincula a terceros estados interesados en la sucesión, como es el caso de acreedores del Estado predecesor.

Por una parte, la Convención aborda separadamente cada uno de los ámbitos a los que se refiere, esto es, bienes, archivos y deudas. Se ha señalado acertadamente que la distinción entre bienes y archivos puede parecer superflua, toda vez que los archivos son una clase de bienes. Sin embargo, la justificación de esa diferencia vendría dada por el hecho de que éstos son, en principio y con los mecanismos técnicos actuales, fácilmente reproducibles, lo que permitiría soluciones distintas a las pergeñadas para otros bienes¹⁹. Asimismo, las definiciones dadas a cada una de esas categorías no están exentas de dificultades, como demuestra el ejemplo de Yugoslavia, donde, entre otras cosas, la definición de *bienes de Estado* se ha erigido en un obstáculo para la consecución de un acuerdo.

¹⁸ Tribunal Arbitral Franco-Helénico: “Asunto de los faros”, laudo de 24 de julio de 1956, *RSA*, vol. XII, p. 161.

¹⁹ REMIRO, A. *et al.* (1997): *Derecho Internacional*. Madrid: McGraw-Hill, p. 65.

Desde el punto de vista práctico, algunos supuestos no plantean demasiados problemas. Así, en los casos de *unificación de Estados o de absorción de un Estado por otro*, el hecho de que estos acontecimientos sólo puedan producirse de forma pacífica, unido a que se trata de una cuestión de acumulación, no de división, de bienes y deudas, facilita enormemente la tarea de alcanzar una rápida conclusión respecto del destino final de ambos tras una sucesión de Estados. Como fácilmente habrá adivinado el atento lector, la solución es el paso de bienes, archivos y deudas de los Estados predecesores al Estado sucesor²⁰. En este sentido, y en consonancia con lo dispuesto en la Convención de 1983, parece ir la práctica de los Estados.

Más controvertidas resultan las disposiciones relativas a *Estados de reciente independencia*. En estos supuestos, frente a la regla general del acuerdo para la solución de los problemas planteados y como excepción a la misma, la Convención establece una serie de reglas directamente aplicables a la aparición de nuevos Estados como consecuencia de la descolonización que suponía un régimen enormemente favorable para aquellos, asumiendo los postulados de los Estados en vías de desarrollo surgidos de la descolonización en el contexto de una oposición frontal a las estructuras económicas existentes. No obstante, algunas de las soluciones aportadas tienen un alcance que excedería al del estricto supuesto de Estados de reciente independencia, como es el principio *locus in quo*, es decir, los bienes situados en el territorio del Estado sucesor pasan a éste y ello, en principio, sin compensación. Por lo demás, se trata de una regulación prolija, de la que cabe destacar la ausencia de un deber de asumir deudas del Estado predecesor por los Estados de reciente independencia, a menos que medie un acuerdo en sentido contrario en razón del nexo entre la deuda y el territorio de éstos.

Actualmente, sin embargo, lo más destacable es el contraste que han sufrido las disposiciones relativas a las categorías de *separación de parte o partes del territorio de un Estado* y de *disolución de un Estado* frente a los acontecimientos siguientes a la caída del muro de Berlín, poniendo de manifiesto la ineficacia de las mismas. En una primera aproximación, habría que recordar que la distinción entre ambas categorías reposa en la continuidad en la identidad o no del Estado predecesor, por lo que cabe reproducir aquí las consideraciones realizadas acerca de la inadecuación de una tipología sucesoria que incluya dicha continuidad como elemento diferenciador. Incluso puede observarse cómo la clasificación establecida en el Convenio de 1983 ha supuesto un obstáculo importante en la disputa jurídica acerca de la distribución de los bienes, archivos y deudas de la antigua Yugoslavia, dadas las divergentes posturas de las partes sobre la existencia de aquel elemento.

La Convención de 1983, como hemos mencionado, establece la prevalencia del acuerdo entre las partes para la solución de las diversas cuestiones planteadas. A falta de tal, en supuestos de *disolución* con desaparición del predecesor y *en rela-*

²⁰ Arts. 16, 29 y 39 de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado.

ción con los bienes, se prevé el paso de los bienes inmuebles al Estado en cuyo territorio se encuentren, el reparto equitativo de los bienes inmuebles situados fuera del territorio del Estado predecesor, el paso de los bienes muebles al Estado a cuyo territorio se encontraran vinculados en razón de la actividad desarrollada por el predecesor y la distribución en proporciones equitativas del resto de bienes muebles. La diferencia existente con la regulación prevista para los supuestos de *separación* estriba en que, en este caso, nada se dice de los bienes inmuebles situados en el extranjero. *En relación con los archivos*, la ausencia de acuerdo se traduciría básicamente en el paso al Estado sucesor de aquellos archivos que tengan una conexión territorial con el mismo. La principal divergencia entre los supuestos a los que nos venimos refiriendo se encontraría en que se permite un mayor control al Estado predecesor, en caso de que continuara su existencia, sobre los archivos contemplados. Por último, la redacción de las *disposiciones relativas a las deudas* es idéntica en ambos casos: sin acuerdo pasará al Estado sucesor una proporción equitativa de la deuda del predecesor, teniendo en cuenta en particular los bienes, derechos e intereses que pasen a aquél en relación con esa deuda.

Con ese punto de partida, puede decirse que los datos de la práctica estatal más reciente no hacen sino subrayar la importancia del acuerdo entre las partes implicadas en la solución de los problemas a este respecto. En este sentido, como resulta obvio, no parece haber sido difícil alcanzar tal resultado en un caso de disolución pacífica, como es el de la República Checoslovaca²¹. Aquí, previamente a la disolución del Estado predecesor, el 31 de diciembre de 1992, se adoptó una ley sobre división de las propiedades federales, que establecía un criterio territorial para la división de los bienes localizables (principio *locus in quo*), un criterio proporcional para la distribución del resto de bienes y la deuda externa, incluyendo las fuerzas armadas y las reservas federales, atendiendo a la *ratio* de población de las repúblicas constitutivas (dos partes para Chequia y una para Eslovaquia), y se preveían también algunos supuestos de compensación²².

Más complejo ha resultado el proceso en el desmembramiento soviético²³. La primera cuestión en ser abordada fue el reparto de la deuda soviética, estimada en más de 60.000 millones de dólares, y se llegó a un acuerdo, en diciembre de 1991, sobre las cuotas de división de la misma, aunque se establecía el principio de responsabilidad solidaria de todas las repúblicas. Paralelamente, se pergeñaba la solución respecto de los bienes de la URSS en el extranjero, cuestión que también

²¹ Como ejemplo al respecto, pueden resultar de interés las consideraciones vertidas por el abogado general del Tribunal de Luxemburgo, Antonio Tizzano, en sus conclusiones en el Asunto C-216/01, "Budejovický Budvar, národní podnik, contra Rudolf Ammersin GmbH", de 22 de mayo de 2003.

²² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., *op. cit.*, p. 197; KOSKENNIEMI, M. (1996): "The present state of research", en *State succession: codification tested against the facts*, Academia de Derecho Internacional de La Haya, p. 120.

²³ Junto al trabajo del profesor Blanc Altemir citado anteriormente (ver nota 7), puede citarse, entre nosotros, el reciente estudio de USHAKOVA, Tatsiana (2006): *La sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas: el caso de la URSS*. Madrid: Ed. Ramón Areces.

había sido incluida en el acuerdo anterior, pero que fue objeto de mayor precisión en un acuerdo de 6 de julio de 1992²⁴, donde se establecía la cuota de participación de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes. Mientras, para los bienes situados dentro de la antigua Unión Soviética se había seguido la regla *locus in quo*. Por otra parte, en aquella misma fecha, se acordaba el destino de los archivos de Estado de la ex-URSS²⁵.

Sin embargo, existieron grandes dificultades para la aplicación de algunos de esos acuerdos. Así, en octubre de 1992, en la reunión de la CEI celebrada en Bishkek, se decidía, finalmente, resolver la cuestión de las deudas junto con la división de los bienes de forma bilateral. Esta solución, en gran medida, fue dictada por la preferencia de los acreedores occidentales de tratar con un solo deudor. La Federación Rusa se mostró dispuesta a atribuirse ese papel siempre que se hiciera sobre la base de un intercambio: asumir la deuda atribuida a cualquiera de las repúblicas contra su parte en los bienes soviéticos en el extranjero. En esta dirección, a lo largo de 1992 y 1993 se concluyeron acuerdos bilaterales entre los Estados sucesores y Rusia.

No obstante, esta forma de solucionar la cuestión no satisfizo a Ucrania, debido fundamentalmente a la ausencia de acuerdo sobre el control de la flota del mar Negro. La posición ucraniana se tradujo en una petición a la comunidad internacional de conservar y no alterar el *status* de la propiedad de la antigua Unión Soviética en el extranjero hasta que no se alcanzase una solución definitiva. El problema, agravado por el mantenimiento de una fuerte presencia militar rusa en la península de Crimea, con tintes de pretensión territorial, parece haber obtenido esa solución con el Tratado de Cooperación y Amistad, de 31 de mayo de 1997, por el que Rusia reconoce la soberanía ucraniana en esa zona y Ucrania alquila a Rusia una serie de infraestructuras por un periodo de 20 años.

La solicitud realizada por Ucrania proporciona un dato relevante sobre la situación que se produce ante la falta de acuerdo, algo que resulta todavía más evidente en el caso yugoslavo. Efectivamente, las discrepancias entre las repúblicas ex-yugoslavas en la calificación jurídica del supuesto sucesorio se tradujeron en una ausencia de acuerdo desde el inicio. La Conferencia para la Paz en la antigua Yugoslavia estableció un grupo de trabajo sobre cuestiones de sucesión que trató de encontrar una solución, desde los primeros momentos de la crisis yugoslava. Asimismo, la Comisión de Arbitraje dedicó su atención a los problemas de sucesión en materia de bienes, archivos y deudas²⁶. No obstante, el *impasse* duró cerca de diez años, en los que la situación fue provisional, generando, en ocasiones, fuertes

²⁴ Vid. ORTEGA TEROL, J. M. *Textos...*, op. cit., p. 63-66.

²⁵ *Ibid.*, p. 66-68.

²⁶ En primer lugar, en su dictamen n. 9, de 4 de julio de 1992, había insistido en que todos los aspectos de la sucesión debían solucionarse mediante acuerdo. En segundo lugar, más detenidamente, los dictámenes 12, 13, 14 y 15 versan sobre diversos problemas de sucesión en materia de bienes, archivos y deudas. Pueden encontrarse en ORTEGA TEROL, J. M. *Textos...*, op. cit., p. 94-95 y 101-109.

disputas acerca de a quién cabía imputar la titularidad de tal o cual bien, fundamentalmente depósitos bancarios. Y, sin embargo, todos esos esfuerzos encontraron recompensa hasta el 29 de junio de 2001, cuando se firmó el Acuerdo sobre cuestiones sucesorias entre los cinco Estados sucesores de la antigua Yugoslavia. Dicho acuerdo constituye un complejo entramado, con siete anexos, que aborda los problemas derivados de la sucesión en el ámbito de los bienes, archivos y deudas de Estado²⁷, que viene a poner de manifiesto que, en esta materia, ante la falta de consenso entre las partes implicadas, y en ausencia de cauces institucionales que impongan una solución determinada, lo único claro es la aplicación del principio *locus in quo*, tanto para los bienes como para las deudas. Mientras, los Estados sucesores pueden solicitar, y el resto de Estados adoptar, las medidas que consideren adecuadas para la protección de sus respectivos intereses.

5. La sucesión de Estados y su impacto sobre la nacionalidad de los habitantes del territorio

La última cuestión que vamos a abordar en relación con las transformaciones territoriales de los Estados es la de su influencia sobre la nacionalidad de los habitantes de un territorio. Como resulta obvio, el nacimiento de un nuevo Estado, la desaparición de uno existente y la transferencia de un territorio de un Estado a otro son fenómenos que pueden tener incidencia sobre la nacionalidad de los habitantes de los territorios afectados por dichas alteraciones, en el sentido de que hay cambios en la nacionalidad. Debe señalarse que la CDI ha elaborado un texto articulado sobre esta cuestión y, dadas las dificultades encontradas por las dos convenciones sobre sucesión de Estados, la forma final ha sido la de una declaración de la AG, sin que se plantee actualmente la convocatoria de una conferencia de plenipotenciarios con vistas a su conversión en tratado, subrayando quizás de esta forma las enormes dificultades que entraña abordar este tipo de cuestiones²⁸.

No obstante, puede observarse que la práctica estatal al respecto está lejos de ser uniforme y de concretar una solución unívoca a esta cuestión, aunque conviene subrayar que sobre la globalidad de los problemas que se derivan de una sucesión de Estados sobre la nacionalidad de los habitantes de un territorio planea siempre la necesidad de evitar la apátrida.

Así, en casos de unificación o de absorción de un Estado por otro, lo normal es que se extienda la nueva nacionalidad a todos los que poseían la nacionalidad de los Estados predecesores. Por tanto, el problema se centra en los supuestos de aparición de nuevos Estados y en los casos de transferencias territoriales. Las posibles

²⁷ Un análisis pormenorizado del acuerdo puede verse en ORTEGA TEROL, J. M.: *“La sucesión...”*, *op. cit.*, p. 137-142.

²⁸ Una perspectiva detallada sobre la problemática expuesta puede encontrarse en TORRES CAZORLA, M. I. (2001): *La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*. Universidad de Málaga.

soluciones irían en dos direcciones: la adquisición automática de la nacionalidad del Estado sucesor y el ofrecimiento de una opción por la nacionalidad del Estado predecesor, en el caso de que ésta subsista, o por la nacionalidad de los diversos Estados sucesores que resulten de la sucesión de Estados. Esta opción puede articularse, bien por vía convencional, a través de un tratado internacional, bien por la ley interna de los Estados implicados en la sucesión.

La cuestión puede adquirir una gran complejidad. Por una parte, en el caso de que el Estado predecesor continúe existiendo o haya un Estado que se pretenda continuador de aquél, teniendo en cuenta que la determinación de la nacionalidad de los habitantes de un Estado es una cuestión esencialmente dependiente de su derecho interno, lo habitual es que mantenga ese vínculo jurídico respecto de sus nacionales, produciéndose de esta forma supuestos de múltiple nacionalidad. Por otra parte, el ejercicio del derecho de opción puede llevar implícita la obligación de trasladar la residencia al Estado por cuya nacionalidad se opta. Tras la Primera Guerra Mundial, la inclusión de esa obligación en la mayoría de los Tratados de Paz dio lugar a la vergonzosa práctica de las transferencias de población.

Finalmente, debe hacerse una mención separada en este punto a la reaparición de los Estados bálticos. En efecto, la tesis sostenida por Letonia, Estonia y Lituania ha supuesto que, por ejemplo, los dos primeros “resuciten” las leyes sobre nacionalidad vigentes en 1940, restringiendo enormemente el acceso a la misma de la población rusoparlante y provocando con ello una delicada situación.

IV. A modo de conclusión: ¿sucesión de Estados o procesos sucesorios?

El derrumbamiento del bloque soviético, que ha llevado aparejado el nacimiento de nuevos Estados en la Europa del Este, ha puesto a prueba las concepciones más tradicionales de la institución de la sucesión de Estados y, muy particularmente, las vertidas en las Convenciones de Viena en la materia. La práctica más reciente ha mostrado la enorme confusión que se produce a la hora de valorar, en primer lugar, si existe continuidad en la identidad del Estado afectado por una transformación territorial, en la que parece jugar un papel preponderante el reconocimiento de la pretensión de continuidad por los Estados directamente resultantes del proceso de transformación y por la comunidad internacional en su conjunto. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, las categorías sucesorias incluidas en las Convenciones de Viena resultan frecuentemente inservibles en los supuestos en que la sucesión se produce de una forma traumática, lo que nosotros hemos denominado desmembramiento de Estados, dada la disparidad de criterios entre las entidades estatales resultantes. Por el contrario, transcurridos más de quince años desde el inicio de los acontecimientos, puede apreciarse que la solución de los problemas que conllevan suele articularse como un proceso, cuyos resultados dependen básicamente del acuerdo entre las partes directamente afectadas, con la ocasional participación de terceros implicados, especialmente en lo que se refiere a bienes y deudas. Las reglas de los convenios con pretensiones de codificación —y fundamentalmente del

Convenio de 1983—, lejos de asegurar un resultado predeterminado, apenas han pasado de ser criterios orientativos que, en algún caso, como en los supuestos de la Unión Soviética y de Yugoslavia han servido más bien para enquistar las posturas negociadoras de los Estados que se pretendían continuadores. Dicho de otra forma, no parece que el derecho internacional, más allá de algunas pocas reglas bien asentadas, como las que se refieren a la estabilidad de las fronteras o algunos regímenes territoriales, proporcione soluciones susceptibles de ser aplicadas inmediatamente a las transformaciones territoriales, sino que éstas se articulan en procesos que los Estados implicados van desarrollando según sus propios intereses.

Así, por lo que se refiere a los aspectos que han sido objeto de codificación por la CDI, los Estados pueden decantarse por la aplicación de la regla de la continuidad de los tratados internacionales si estiman que ello puede dar un mayor impulso a su situación relativa en la escena internacional, mientras que si las líneas de fricción entre los Estados implicados en una situación sucesoria son especialmente afiladas tenderán a adoptar posiciones más próximas a la regla de la tabla rasa. En una y otra circunstancia puede, incluso, que la solución finalmente adoptada tarde mucho tiempo en cristalizar, como se ha puesto de manifiesto en el caso checoslovaco y sus relaciones con Austria, o como ha sucedido en el caso español con Eslovenia, en los que han pasado más de diez años hasta dar con soluciones que lo mismo podrían argumentarse desde un punto de vista, que desde el contrario. Otro tanto ocurre en relación con el reparto de bienes, archivos y deudas, en el que la posibilidad de que un Estado pueda prevalerse de la posición privilegiada que supone erigirse en continuador en la identidad del predecesor puede generar no pocas susceptibilidades entre los demás Estados implicados. Sobre todo en este último supuesto, como ha podido verse de forma particular en el supuesto yugoslavo, la idea de proceso tiene una mayor fuerza: hasta el 29 de junio de 2001 no se firmó el acuerdo sobre cuestiones sucesorias entre los cinco Estados sucesores de la ex-Yugoslavia.

La adhesión a la Unión Europea y al Consejo de Europa: ¿fenómenos provocadores de cambio en la nacionalidad?

María Isabel Torres Cazorla

**Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Málaga**

SUMARIO: I. Introducción. II. El Consejo de Europa: trampolín hacia la Unión Europea desde la década de los noventa. III. La preocupación por la nacionalidad en el Consejo de Europa: la influencia de los supuestos de sucesión de Estados desarrollados en Europa Central y Oriental. IV. La casuística relativa a la nacionalidad y la sucesión de Estados en las incorporaciones a la Unión Europea acaecidas en 2004. V. La reciente independencia de Montenegro: su relación especial con la Unión Europea y el Consejo de Europa. VI. Conclusiones.

I. Introducción

Un interrogante como el planteado en el título pone al lector sobre la pista de la ausencia de ideas tajantes en una materia como la que se pretende abordar. De forma resumida, en las líneas que siguen se trata de ofrecer un tratamiento sistemático de varias cuestiones imbricadas: 1) la pertenencia a un ámbito organizativo internacional (ya sea de cooperación, como el Consejo de Europa, o bien de integración, como el ámbito comunitario); 2) el deseo de pertenecer a dicho ámbito organizativo y la incidencia que ello ha podido tener respecto a la regulación de la nacionalidad de las personas físicas, de manera especial en aquellos casos en que ha tenido lugar un fenómeno de sucesión de Estados. Estos dos aspectos forman, conjuntamente, la base de las líneas que siguen, por lo que resultará ajeno a su contenido, y espero que el lector comprenda que de no ser así resultaría un tema inabarcable, la cuestión de todos los nuevos estados que han ingresado, ya sea en la Unión Europea, ya en el Consejo de Europa, pero que no se han visto inmersos en un fenómeno sucesorio. Trataré además de concentrarme en los casos en los que ha tenido lugar la adhesión a ambos ámbitos organizativos (Consejo de Europa y Unión

Europea) para, a renglón seguido, indagar en cada uno de ellos si dichas adhesiones han propiciado o no una regulación de la nacionalidad acorde con los estándares patrocinados —especialmente por el Consejo de Europa— en la materia. La razón de ser fundamental de todo ello radica en el contexto del que surgen estas líneas: el conjunto de ponencias desarrollado en la Universidad de Lleida, cuyo mínimo común denominador lo ha constituido precisamente el fenómeno de cambio experimentado en Europa Central y Oriental durante la pasada década, cuyas repercusiones aún no han cesado. Ello explica la inclusión en la parte final de este trabajo de un apartado dedicado a un fenómeno que podría resultar un tanto ajeno, al tratarse de una entidad estatal de reciente creación (el caso de Montenegro, acaecido ya en pleno siglo XXI). Vaya por delante, una vez más, mi agradecimiento al responsable de este encuentro, el Dr. Blanc Altemir, y a su equipo de colaboradores, por haberme hecho partícipe de este foro de ideas, cuyos elementos esenciales paso a exponer brevemente en las líneas que siguen.

II. El Consejo de Europa, trampolín hacia la Unión Europea desde la década de los noventa

Resulta muy probable que ninguna Organización Internacional haya experimentado un cambio tan absolutamente drástico —duplicando el número de Estados miembros que la componen, por ejemplo— en un período de tiempo tan corto. En menos de una década, el Consejo de Europa pasó de estar compuesto por algo más de una veintena de Estados miembros a alcanzar la actual cifra, elevada aún más con la candidatura de Montenegro a 47 Estados miembros¹. A modo de ejemplo, varios de los Estados a los que nos referiremos en los apartados que siguen, al ser actualmente miembros del Consejo de Europa y también socios comunitarios desde el 1 de mayo de 2004, han sucumbido, además de ante fenómenos sucesorios, ante esta “ola organizativa europea” a comienzos de la década de los años noventa: Estonia, Lituania y Eslovenia (cuyo ingreso se produjo el 14 de mayo de 1993), Eslovaquia y la República Checa (ambas lo hicieron el 30 de junio de 1993) y Letonia (ingresó el 10 de febrero de 1995).

Resulta un aspecto enormemente llamativo el siguiente hecho: la ampliación del Consejo de Europa en la última década ha quedado subordinada al cumplimiento por éstos de dos condiciones no previstas ni en el Estatuto de Londres² ni tam-

¹ Véase a este respecto la página web del Consejo Europa, donde figura un mapa ilustrativo de su composición actual, así como de la fecha de adhesión de los diferentes Estados miembros que la componen (http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/Member_states/default.asp).

² Esto es, el Estatuto del Consejo de Europa, de 5 de mayo de 1949 (BOE de 1 de marzo de 1978). Sus artículos 3 y 4 se detienen en dos consideraciones fundamentales que aquí nos atañen: a) el compromiso plasmado en el art. 3, en virtud del cual “cada uno de los miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero”; a renglón seguido, el art. 4 del Estatuto pasa a determinar cómo un Estado puede devenir miembro de esta

co en el Convenio Europeo de Derechos Humanos³: 1) la firma y ratificación de la Convención y sus Protocolos Adicionales; y 2) la aceptación, en un plazo razonable, del mecanismo jurisdiccional establecido en el Convenio (conforme a la declaración adoptada en Viena en 1993). De esta forma, siguiendo a Carrillo Salcedo, “esta Organización Internacional regional dejaba de ser un *club de democracias*, como lo fue desde su creación en 1949 hasta las ampliaciones que siguieron a los acontecimientos de 1989-1990, para transformarse en una *escuela de democracia*”⁴. El Consejo de Europa se transformaba, así, de la mano de las circunstancias, en un trampolín hacia la Unión Europea; la escuela de democracia en la que esta organización regional se había transformado sin quererlo debía además servir de puente hacia ese “camino hacia el cielo” que suponía la integración comunitaria. Incluso el que fue su secretario general estimaba que un acercamiento innovador entre ambos ámbitos organizativos era indispensable, y llegó a preconizar una suerte de *partenariat institutionnel* entre los mismos⁵.

El Consejo de Europa se debatía entre dos posicionamientos: la visión aperturista, tendente a permitir la entrada de un buen grupo de Estados provenientes de Europa Central y Oriental, frente a la restrictiva, opuesta a la anterior. La puesta en práctica de la primera de estas visiones diluyó en cierta forma los requisitos de admisión, por un lado, en la medida en que se trataba de democracias de muy reciente factura, pero, por otra parte, estableció como requisito la aceptación por los nuevos Estados de los compromisos antedichos. Se instauró, por tanto, un requisito añadido para adherirse al Consejo de Europa, requisito que, por otra parte, no constaba en el Estatuto de la Organización; se creó, por ello, un criterio suplementario que en realidad pretendía asegurar una voluntad por parte de los nuevos Estados recién ingresados de ajustarse a los principios y parámetros mínimos de

Organización, aspecto este último sometido a ciertos cambios en la última década, como tendremos ocasión de señalar. Dicha disposición dice así: “Cualquier Estado europeo, considerado capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3, y que tenga voluntad de hacerlo, podrá ser invitado por el Comité de Ministros a convertirse en miembro del Consejo de Europa. El Estado así invitado tendrá la calidad de miembro tan pronto como se remita en su nombre al secretario general un instrumento de adhesión al presente Estatuto.” En este sentido, resulta ilustrativa la obra BENOÎT-ROHMER, F.; KLEBBERS, H. (2005): *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*. Estrasburgo, especialmente p. 37-42.

³ Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE de 10 de octubre de 1979, versión consolidada publicada en el BOE de 6 de mayo de 1999). Un acercamiento general a este tema, véase en los epígrafes que redacté de: RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J. (2006): *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, p. 464; así como en *Migraciones y protección de los derechos humanos*. Ginebra: OIM, 2005, p. 66-76.

⁴ Véase CARRILLO SALCEDO, J. A. (2003): *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, p. 14. Como afirma acertadamente este autor, muchos de estos Estados recientemente incorporados “vieron en el Consejo de Europa un medio para afianzar sus procesos en transición a la democracia y en Estrasburgo una antesala de Bruselas, esto es, un paso necesario para reforzar sus aspiraciones de posterior incorporación a las Comunidades Europeas”, en *ibid.*, p. 75.

⁵ A este respecto, BENOÎT, F.; KLEBBERS, H., *op. cit.*, p. 50.

protección de derechos contemplados en la Convención de 1950 e inclusive en sus Protocolos Adicionales⁶.

El Consejo de Europa ha sido calificado como “antesala” o “purgatorio” necesario previo a la Unión Europea⁷ para diversos Estados que pasaron a engrosar la que devino “Europa de los veinticinco” el 1 de mayo de 2004⁸. De esos diez Estados que ingresaron entonces en el contexto comunitario, van a ser objeto de nuestra atención tan sólo aquéllos que se han visto envueltos en fenómenos de sucesión de Estados en la reciente década de los noventa (esto es, las tres Repúblicas Bálticas, las Repúblicas Checa y Eslovaca, así como Eslovenia), poniendo en relación sus avances en el plano político y de protección de derechos humanos, y en especial en el contexto de la nacionalidad, tanto en el Consejo de Europa como en la Unión Europea. La interconexión entre los criterios que dichos Estados deberían cumplir para adherirse a ambos ámbitos organizativos, así como la interrelación entre ambos, resulta patente a tenor de las reuniones “cuatripartitas”, especialmente las que tuvieron lugar en 2003 y 2004, antes de que se llevase a cabo la mayor ampliación de la Unión Europea hasta la fecha. De dichas reuniones periódicas, cabe destacar la que tuvo lugar el 22 de marzo de 2004 en Bruselas, antecedida por la celebrada en Luxemburgo el 17 de junio de 2003, centrada especialmente en la ampliación. En ellas participan representantes del Consejo de Europa y de la Unión Europea: el presidente del Consejo de la UE, el presidente del Comité de Ministros del Consejo de Europa, un representante de la Comisión (el dedicado a la ampliación, en este caso), junto con el Secretario General del Consejo de Europa.

Por todo lo anterior, resulta necesario interrelacionar ambos ámbitos organizativos⁹, aunque sin detenernos sobremedida en la ampliación de la UE, aspecto que se aparta de nuestra óptica de análisis y que, dada su amplitud, resultaría imposible abordar en las líneas que siguen sin apartarnos del tema concreto que nos corresponde¹⁰. Resultaba claro que las perspectivas de ampliación de la UE, especialmen-

⁶ Ello implicará, además, el establecimiento de diversos mecanismos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas; véase, a modo de ejemplo, la Resolución 1031 (1994), adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, o el Informe n. 183 (1995), relativo a Letonia.

⁷ A este respecto, véase BENOÎT-ROHMER, F.; KLEBBERS, H., *op. cit.*, p. 133, en opinión que compartimos plenamente.

⁸ Transformada, como se sabe, en la Europa de los veintisiete con el ingreso, el 1 de enero de 2007, de Rumanía y Bulgaria como nuevos socios comunitarios.

⁹ SALINAS DE FRIAS, A. (2003): “La ampliación comunitaria a los países de la Europa Central y Oriental y la protección de los derechos humanos”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, 43/44, que recoge las Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (p. 74), donde señala, “así pues, lejos de ser un problema ajeno, la protección de los derechos humanos es un problema que afecta al actual sistema europeo de protección por excelencia, el de la CEDH, repercutiendo sobre el conjunto de los Estados que lo integran, pero también un problema de la Europa comunitaria, una vez operada la ampliación”.

¹⁰ Para ello, remitimos al lector a la bibliografía específica sobre la materia, puesto que existen excelentes trabajos monográficos sobre el particular. Sin ánimo de exhaustividad, véase PUEYO LOSA, J. (dir.) (2004): *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*. Santiago de Compostela. Y, especialmente, las contribuciones de REMIRO BROTONS, A.: “Los límites de Europa”, p. 13-43 y de ALDECOA

te hacia los países de Europa Central y Oriental, se plantearon de forma paralela en los dos ámbitos organizativos que estamos analizando¹¹.

III. La preocupación por la nacionalidad en el Consejo de Europa: la influencia de los supuestos de sucesión de Estados desarrollados en Europa Central y Oriental

Resulta llamativo que la noción de la nacionalidad, o más bien la preocupación por determinar qué sucede con la nacionalidad de los habitantes de un territorio al producirse una sucesión de Estados, hayan sido ámbitos abordados por el Consejo de Europa, al socaire de la aparición de estos fenómenos. Cabe incluso afirmar que la organización se ha movido por el propio ímpetu provocado por la adhesión de nuevos Estados miembros en los que se estaban produciendo problemas relacionados con dichas sucesiones y la nacionalidad¹². Se trata del típico caso en el que la aparición de los problemas motiva la necesidad de que el derecho —en este caso el propio derecho emanado de la Organización— se interese por esos problemas y trate de ponerles freno mediante la adopción de soluciones jurídicas flexibles.

Este ha sido, sin duda alguna, el camino emprendido por el Consejo de Europa, que ha ofrecido una amplia panoplia de instrumentos, todas pretendidas soluciones a los problemas que los fenómenos acaecidos en Europa Central y Oriental han provocado respecto a la nacionalidad. De forma esquemática, han sido tres los instrumentos jurídicos en los que se ha plasmado dicha labor: a) un texto muy avanzado, meramente declarativo y específicamente dedicado al fenómeno que nos ocupa,

LUZÁRRAGA, F.: “De la ampliación a “una Europa”: la necesidad de una Constitución”, p. 45-54; son enormemente ilustrativos los documentos de trabajo sobre Los límites de Europa, en los que han participado un buen número de internacionalistas españoles, dirigidos por A. Remiro Brotons, publicados en 2006 por la Academia Europea de Ciencias y Artes. Igualmente, véase BLOCKMANS, S.; LAZOWSKI, A. (eds.) (2006): *The European Union and its neighbours*. La Haya. En particular el capítulo dedicado por K. INGLIS en “EU Enlargement: Membership Conditions applied to Future and Potential Member States”, especialmente p. 62-85, donde desglosa todo el proceso seguido desde los criterios de Copenhague hasta la actualidad. Como uno de los trabajos pioneros en esta materia, véase DEL MAR GARCÍA RICO, E. (2002): “La Unión Europea: el reto de la ampliación”, en *Universidad para Mayores. Aula de Formación Abierta*. Málaga, p. 321-331.

¹¹ Como señalan F. Aldecoa Luzárraga y M. Guinea Llorente, cuando ya en 1992 la Comisión liderada por Delors presentó al Consejo Europeo de Lisboa el informe “Europa y el reto de la ampliación”, se subrayó la oportunidad histórica que ello suponía, al señalarse que “la Comunidad no ha sido jamás un club cerrado y no puede rehusar ahora el reto histórico de asumir sus responsabilidades continentales”; véase AA.VV. (2005): *Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*, particularmente en el capítulo de los dos autores citados, titulado “El futuro de “una Europa” europea: su constitucionalización (2001-2014)”, p. 142.

¹² Ha de tenerse en cuenta que, en muchos de los casos de sucesión citados, el derecho a la propiedad privada, las restituciones de tierras y otras cuestiones conexas vinculadas a derechos de los que pueden disfrutar los particulares han estado vinculados a la nacionalidad de dicho Estado. Para un análisis de la práctica en esta cuestión, véase TORRES CAZORLA, M. I.: “Rights of Private Persons and State Succession: An Approach to the Most Recent Cases”, en EISEMANN, P. M.; KOSKENNIEMI, M. (2000): *State Succession: Codification Tested Against the Facts*. La Haya, Boston, Londres, especialmente p. 699-706.

auspiciado por la Comisión de Venecia¹³; b) un convenio general sobre la nacionalidad, en el que se dedican tan sólo unos cuantos artículos específicos al tema de la nacionalidad y la sucesión de Estados; c) finalmente, un instrumento mucho más reciente, de futuro aún incierto al encontrarse sometido actualmente a la ratificación estatal, pero referido íntegramente a la materia que nos ocupa. Analicemos cada uno de ellos someramente.

a) La Declaración de 14 de septiembre de 1996 de la Comisión de Venecia, relativa a las consecuencias de la sucesión de Estados sobre la nacionalidad de las personas físicas¹⁴, elaborada al hilo de los acontecimientos vividos en Europa a comienzos de la década de los noventa. Este texto trató de encontrar su asidero en la práctica estatal, puesto que, un año antes de que se adoptase, la Comisión de Venecia había enviado un profuso cuestionario de 10 preguntas a los Estados para que ofreciesen información respecto a la nacionalidad y las consecuencias que un fenómeno sucesorio provoca —o puede llegar a hacerlo— sobre la misma¹⁵. La declaración se divide en cinco grandes apartados en los que, siguiendo de cerca los trabajos que en esos mismos momentos se estaban llevando a cabo por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas¹⁶, se decanta, sin embargo, por ofrecer algunas soluciones bastante más avanzadas. Sin ir más lejos, dicho texto comienza afirmando que en los casos de sucesión de Estados deben ser tenidos en cuenta no sólo los intereses de los Estados, sino también de las personas. Y ello no meramente como preámbulo, sino que dicha idea se reitera en diversas ocasiones a lo largo del texto de la declaración, al referirse al respeto, en la medida en que sea posible, de la voluntad del interesado, e inclusive a la relevancia que otorga a la opción en su apartado V. Pese a que el intento resulta loable, sin embargo podríamos aplicar la frase de “mucho ruido y pocas nueces”, puesto que, lamentablemente, se trata de un texto meramente declarativo, donde se marcan unas pautas de actuación que los Estados podrán o no seguir, al ritmo que determinen a su vez los acontecimientos.

b) La Convención Europea sobre Nacionalidad¹⁷, adoptada por el Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997, pretendía actualizar las normas sobre nacionalidad

¹³ Un análisis exhaustivo de dicho texto, así como de la Convención Europea de Nacionalidad, véase TORRES CAZORLA, M. I. (2001): *La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*. Málaga, especialmente p. 58-72.

¹⁴ El texto oficial de dicho documento se encuentra en CDL-NAT (96), 7 rev., en inglés; un comentario completo del mismo en *op. cit. supra*, p. 66-71.

¹⁵ El texto completo del cuestionario y todas las situaciones relativas al mismo, véanse en *op. cit. supra*, p. 66.

¹⁶ Respecto a ambos intentos codificadores, véase ECONOMIDES, C. P. (1999): “Les effets de la succession d’États sur la nationalité des personnes physiques”, en *RGDIP*, 103, p. 577-599.

¹⁷ Véase el texto en 166 *ETS*, así como en 37 *ILM* (1998), p. 44, en su versión inglesa, y en francés en 101 *RGDIP* (1997), p. 1092. Dicha convención ha sido objeto de diversos análisis doctrinales, entre los que cabe destacar: SCHÄRER, R. (1997): “The European Convention on Nationality”, en *GYBIL*, 40, p. 438-459; DE GROOT, G. R. (2000): “The European Convention on Nationality: A Step Towards a *ius commune* in the Field of Nationality Law”, en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 7, p. 117-157. Igualmente, TORRES CAZORLA, M. I.: *La sucesión...*, *op. cit.*, p. 59-65.

existentes hasta entonces a escala convencional en este contexto organizativo¹⁸, además de ofrecer alguna respuesta a los fenómenos desencadenados en el continente europeo, especialmente en la antigua URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia. Se trata de una convención dedicada a regular la nacionalidad de modo general (adoptando ciertas ideas-eje, como lo son el que todo el mundo tiene derecho a una nacionalidad, el principio de prevención de la apatridia, la no-discriminación o el que la nacionalidad no se vea afectada automáticamente por el matrimonio o sus contingencias, entre otras), pero que tiene un aspecto muy singular: dedica un capítulo (arts. 18 a 20) a la regulación de la nacionalidad al tener lugar una sucesión de Estados. Esto era algo muy novedoso, pudiendo calificarse como el primer convenio multilateral general contemporáneo que trata de determinar el futuro de la nacionalidad de las personas físicas al tener lugar un fenómeno de esta índole.

La situación vivida por la antaño Unión Soviética, la antigua Checoslovaquia y la sufrida Yugoslavia sirvieron como pauta para redactar esos tres artículos que la Convención Europea dedica a la cuestión. De la misma, al contrario de lo que sucedía en la declaración comentada en primer lugar, destaca su realismo, así como la necesidad de prevenir la apatridia, poniendo énfasis en la necesidad de negociar y llegar a acuerdos entre los Estados implicados que permitan solventar los problemas en presencia que la sucesión haya originado respecto a la nacionalidad.

A diferencia de la declaración, la convención no distingue categorías, sino que parte de determinar una serie de criterios que son claves a la hora de conferir una nacionalidad: el vínculo genuino y efectivo, la residencia habitual, la voluntad de la persona interesada o el origen territorial. El objetivo pretendido era loable, pero ha quedado muy diluido por la escasez de las disposiciones dedicadas a esta cuestión, así como por su generalidad. El Estado sucesor sigue teniendo, como sucedía antaño, la última palabra sobre la cuestión, aspecto que, además, se demuestra en el escaso interés despertado en ratificaciones a dicho texto: se tardó más de 2 años en alcanzar las 3 ratificaciones para su entrada en vigor internacional. Además, un vistazo a la lista de los 16 Estados que han ratificado hasta la fecha permite verificar que son escasos los Estados que han sufrido una sucesión recientemente y han procedido a ratificar la citada convención: República Checa, Alemania (por el proceso de absorción de la RDA), Moldova, Eslovaquia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Ucrania son los únicos inmersos en esa situación. Otros Estados que han sufrido sucesiones recientes sólo han firmado como Bosnia-Herzegovina, Croacia, Letonia o Rusia, y la mayor parte no ha hecho ni lo uno ni lo otro (Armenia, Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Lituania, Serbia o Eslovenia)¹⁹. Ciertamente, más bien parece que se impone la solución del caso concreto por la vía de las supervi-

¹⁸ Como lo eran el Convenio para Reducir los Casos de Múltiple Nacionalidad y sobre las Obligaciones Militares en Casos de Múltiple Nacionalidad (43 ETS, de 6 de mayo de 1963), su Protocolo de Enmienda de 24 de noviembre de 1977 (95 ETS), su protocolo adicional de la misma fecha (96 ETS) o su segundo Protocolo Adicional de 2 de febrero de 1993 (149 ETS).

¹⁹ El estado de ratificaciones de esta Convención puede verse en la página web del Consejo de Europa dedicada a los tratados: <http://conventions.coe.int/Treaty>. Consultada el 10 de Enero de 2008.

siones realizadas por la Organización (los procesos de *monitoring*), más que por la adopción de soluciones convencionales unánimemente aceptadas.

c) El 19 de mayo de 2006 se daba un paso más en la regulación de la sucesión de Estados y la nacionalidad en el Consejo de Europa: la Convención para la eliminación de la apatridia en relación con la sucesión de Estados²⁰, instrumento convencional número 200 adoptado por esta Organización Internacional. Aunque aún es demasiado pronto para vaticinar cuál será su futuro, pues en el momento en que se redactan estas líneas apenas se ha cumplido algo más de un año desde su adopción y ni siquiera se han reunido las tres ratificaciones necesarias para su entrada en vigor internacional, podemos avanzar las siguientes conclusiones que se desprenden del mismo:

Es un texto que surge ante la necesidad de ahondar más en el fenómeno de la sucesión de Estados y la nacionalidad, dado que la Convención de 1997 contenía reglas muy generales a este respecto.

La prevención y, más aún, la eliminación de la apatridia, conforman el caballo de batalla de esta nueva Convención, junto con la adopción de mecanismos que permitan evitarla. Abolir este fenómeno, cuando el mismo es causado por una sucesión, se transforma en el principal objetivo perseguido por el Convenio.

Las medidas procedimentales y su flexibilización, la necesidad de cooperación y de tener en cuenta la voluntad de las personas inmersas en una sucesión, así como las garantías, muy razonables todas ellas, son aspectos igualmente destacables.

Llama la atención un hecho: la Convención no se refiere a categorías o situaciones diversas de sucesión. Su punto de mira lo conforma el objetivo perseguido: la eliminación de la apatridia y la adopción de fórmulas para ello, con independencia de si la sucesión ha sido consecuencia de una disolución, una unificación, la separación de un Estado u otra fórmula²¹. La forma de abordar el problema, por ello, es diferente a la tradicionalmente adoptada en la CDI, más centrada en los Estados y en las categorías; aquí, sin embargo, se trata de poner el acento en la persona, a pesar de que la Convención se caracteriza por su flexibilidad, tanto en las soluciones adoptadas, como por el margen de actuación que ofrece a los Estados.

²⁰ El texto de dicha Convención se encuentra reproducido en 45 *ILM* (2006), p. 793-797. Véase nuestro comentario sobre dicho texto en *REDI* (2007), actualmente en prensa.

²¹ Ello marca una diferencia total con lo sucedido en los diversos instrumentos internacionales adoptados por la CDI en materia sucesoria, donde el recurso a dichas categorías conformaba una de las características esenciales de la regulación, que marcaba las pautas de la solución otorgada al caso. El recurso a dichas categorías puede verse claramente en la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados, de 1978, en la relativa a la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983, e inclusive en la Resolución 55/153 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que contiene como anexo un texto articulado, bajo el título "Nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados", de 30 de enero de 2001 (a este respecto, véase TORRES CAZORLA, M. I.: *La sucesión...*, *op. cit.*, especialmente p. 55-57).

Hemos tratado de ofrecer, hasta aquí, algunos ejemplos de ciertas medidas de carácter convencional auspiciadas por el Consejo de Europa para tratar de paliar los efectos nocivos que una sucesión de Estados puede provocar en la nacionalidad de los habitantes de un territorio. La generalidad de las mismas, su carácter reciente o su falta de aceptación real son aspectos que cercenan parte de su eficacia; sin embargo, es precisamente en el ámbito de los casos específicos, como se verá en el apartado siguiente, donde la pertenencia a una Organización Internacional, o el deseo de hacerlo, ha modulado y en buena medida dado origen a criterios flexibilizadores y paliativos de situaciones injustas que la sucesión llevaba tras de sí.

IV. La casuística relativa a la nacionalidad y la sucesión de Estados en las incorporaciones a la Unión Europea acaecidas en 2004

Las líneas que siguen tratan de dibujar someramente los problemas y las posibles soluciones auspiciadas por el Consejo de Europa o bien por la Unión Europea, en diversos casos en que nos topamos con Estados involucrados en fenómenos sucesorios recientes. No trataremos aquí de plantear todo el proceso sucesorio vivido por los mismos, para lo que existen excelentes obras de referencia, sino simplemente ofrecer una panorámica de las cuestiones que atañen directamente a la sucesión de Estados y la nacionalidad en los casos siguientes: a) la vuelta a la vida: el caso de las tres Repúblicas Bálticas; b) un divorcio de mutuo acuerdo: la República Checa y Eslovaquia; c) El singular caso de Eslovenia: las múltiples caras de la “balcanización”. Obsérvese que los casos elegidos corresponden todos ellos a Estados que reúnen estos dos caracteres: todos adquirieron la condición de miembro del Consejo de Europa poco tiempo después de que tuviese lugar la sucesión, en cualquiera de sus formas, y todos son, actualmente, miembros de la Unión Europea²², al haber adquirido dicha condición el 1 de mayo de 2004.

La vuelta a la vida: el caso de las tres Repúblicas Bálticas

El propio título de “vuelta a la vida” da cuenta del proceso desencadenado en las tres Repúblicas Bálticas²³: Estonia, Letonia y Lituania. La recuperación de su

²² La adhesión a la Unión Europea podrá ser solicitada por cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 6 TUE y art. 49 TUE), aspectos a los que debe añadirse el cumplimiento de los criterios de Copenhague (condiciones de adhesión fijadas por el Consejo Europeo de Copenhague, conclusiones de la Presidencia 21-22 de junio de 1993, reproducidas en Boletín CE (1993-6), de entre las que cabe destacar, por lo que concierne a nuestro trabajo, lo reproducido en p. 13: “La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.” De hecho, los sucesivos informes periódicos elaborados por la Comisión desde 1997 hasta 2002 en este sentido centran su atención muy especialmente en el cumplimiento de dichos requerimientos.

²³ La bibliografía relativa a esta cuestión es inabarcable; simplemente, a modo de ejemplo, el proceso desencadenado en dichas repúblicas, sobre el que no nos detendremos en esta sede, puede verse en

condición estatal (perdida en 1940) motivó que, en materia de nacionalidad, se tratasen, al menos en un primer momento, de borrar las políticas de “rusificación” que a escala poblacional habían vivido dichos territorios, si bien es cierto que no con la misma intensidad todos ellos. Ello explica que dichas repúblicas nunca se hayan considerado inmersas propiamente en una “sucesión de Estados”, sino más bien sujetas a una anexión que duró prácticamente seis décadas. En líneas generales, como muestra el siguiente cuadro explicativo, la regulación de la nacionalidad en las tres Repúblicas Bálticas, aunque con un mayor énfasis en Estonia y Letonia, dado que en las mismas la política de “rusificación” había sido más elevada, se fundamentó inicialmente en una “resurrección legislativa” de las leyes de nacionalidad que databan de la segunda década del siglo XX, con los retoques necesarios para determinar ciertos criterios tendentes a la naturalización de sus pobladores.

LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS: EVOLUCIÓN POBLACIONAL Y REGULACIÓN DE LA NACIONALIDAD

Supuesto	Población (1)	Población (2)	Normas nacionalidad	Requisitos nacionales origen	Criterios naturalización
Estonia	En 1997: 1.500.000 hab. - 35% minorías - 23% de ellos no estonios	En 2001: 1.370.000 hab. - 80% estonios - 7% otras nac. - 12,5% apátridas	Ley 30.3.1992 (reformas de 1993, 1995)	Antigua nacionalidad estonia (1938); casi 40% población devenía extranjera	Restrictivos: residencia y examen lingüístico
Letonia	Censo 1935: - 75,5% letones - 12% rusos Censo 1979: - 53,7% letones - 32,8% rusos	En 2003: 2.300.000 hab. - 52% letones - 34% rusos	Ley de 1919, resoluciones 1991 y 1992, ley de 1994, 1995 y 1998	Automática para naciona- les antes de 1940 y sus descendientes	Lengua, histo- ria, institucio- nes del país. A partir de las reformas de 1995 y 1998 se flexibilizan los requisitos para los apátridas
Lituania	Censo 1989: 3.700.000 hab. No originarios de Lituania: 20,4%		Ley de 1989, 1991 y 1995	Requisitos más flexibles inicialmente, endurecidos con las refor- mas poste- riores	

YAKEMTCHOUK, R. (1991): “Les Républiques Baltes en Droit International. Echec d’une annexion opérée en violation du droit des gens”, en *AFDI*, 37, p. 259-289; de forma más reciente en la doctrina española, véase BLANC ALTEMIR, A. (2004): *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Madrid, en particular p. 101-108, dedicadas a diferenciar el proceso desencadenado en estas repúblicas, del que tuvo lugar en el resto del territorio soviético.

Si cabe destacar alguna conclusión de la tabla anterior es la siguiente: en 1991, momento en que dichas repúblicas recobraron su independencia, especialmente en Estonia y Letonia existían grandes bolsas de población que había emigrado a dichos territorios en décadas pasadas (en su mayor parte de origen ruso). La posición inicialmente adoptada por estas dos repúblicas va a ser, sin duda alguna, muy restrictiva durante los primeros años que siguieron a la independencia (y antes de su ingreso en el Consejo de Europa), tanto en lo que se refiere a los criterios de determinación de quiénes habrán de ser considerados nacionales de origen, como en relación con la adquisición de la nacionalidad estonia o letona por la vía de la naturalización²⁴. El caso de Lituania fue un poco más matizado, al menos inicialmente.

Todas estas circunstancias van a producir cierta preocupación respecto al futuro de las diversas minorías existentes en cada una de dichas repúblicas²⁵, encontrando su reflejo en diversas actuaciones emprendidas en las Organizaciones Internacionales del entorno cercano, sin que ello impida, sin duda, obviar la presión igualmente ejercida por parte de la Federación Rusa en torno a estos problemas. De forma simplificada, cabe destacar las siguientes peculiaridades en cada uno de los Estados concernidos:

i) Estonia

La resurrección legislativa de la antigua Ley de Nacionalidad de 1938 provocó que casi un 40% de la población devino extranjera tras la independencia.

Los requisitos para obtener dicha nacionalidad por la vía de la naturalización eran inicialmente restrictivos; la necesidad de aprobar un examen de conocimiento de la lengua estonia era especialmente problemático debido a los costes económicos y a las dificultades que conllevaba aprender dicha lengua²⁶.

²⁴ De hecho, la bibliografía y el tratamiento doctrinal sobre este tema durante los primeros años de dicha década es inabarcable; simplemente, a modo ejemplificativo, cabe citar BERNHARDT, R.; SCHERMERS, H. (1992): "Lithuanian Law and International Human Rights Standards", en *Human Rights Law Journal*, 13, p. 249-256; BOJARS, J. (1992): "The Citizenship and Human Regulation in the Republic of Latvia", en *Finnish YBIL*, 3, p. 331-352; MESSINA, C. (1993): "La Legislazione sulla cittadinanza delle Repubbliche baltiche: ragione politica contro diritti umani", en *La Comunità Internazionale*, 48, p. 475-515; BARRINGTON, L. W. (1995): "Nations, States and Citizens: An Explanation of the Citizenship Policies in Estonia and Lithuania", en *Review of Central and Eastern European Law*, 21, p. 103-148. Algunos años después, la doctrina española ha elaborado numerosos trabajos sobre el particular, poniendo de relieve la evolución de esta cuestión, los diversos cambios legislativos producidos al respecto y las razones que han llevado a ello; entre otros, cabe destacar la obra de SAURA ESTAPÀ, J. (1998): *Nacionalidad y nuevas fronteras en Europa*. Madrid, Barcelona, especialmente p. 97-102; la ya citada BLANC ALTEMIR, A.: *La herencia soviética...*, op. cit., p. 154-165, y, por mi parte, en *La sucesión de Estados y sus efectos...*, op. cit., p. 359-373.

²⁵ Véase GROENENDIJK, K. (1993): "Nationality, Minorities and Statelessness. The Case of the Baltic States", en *Helsinki Monitor*, 4, p. 13.

²⁶ Véase Comisión de las Comunidades Europeas. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Estonia, Bruselas [15 de julio de 1997], p. 15, donde señala que "la principal deficiencia del sistema actual radica en la insuficiencia de los medios con que cuentan los ruso-parlantes para aprender el estonio con vistas al examen de naturalización. El número de profesores de estonio en

La influencia de las Organizaciones Internacionales al objeto de modificar las normas reguladoras de la nacionalidad en Estonia halla su reflejo en un triple plano, si bien con matices²⁷:

- El Consejo de Europa mostró su preocupación desde el ingreso de este país en la Organización (en 1993), especialmente por la cuestión de los extranjeros y la norma que regulaba internamente su estatuto, así como por las discriminaciones reales existentes para participar en las elecciones locales que tuvieron lugar el 3 de junio de ese mismo año. De forma similar, la CSCE (la todavía Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa) enfatizaría la necesidad de preservar los derechos de las personas que venían residiendo en este territorio, en muchos casos desde hacía cincuenta años o incluso más²⁸.
- Desde 1997, la labor de seguimiento llevada a cabo por la Comisión de las Comunidades Europeas, de cara a la adhesión de este país, ha provocado cambios notables, de entre los que cabe destacar la agilización de los procesos de naturalización, la eliminación de la apatridia para los niños nacidos en Estonia (gracias a la reforma de la ley en diciembre de 1998), e inclusive la transformación de los permisos de residencia temporales de extranjeros de cinco años por permisos de residencia permanentes (reforma de 1997). La Comisión señaló, igualmente, la necesidad de reformar la ley estona sobre la utilización de esta lengua, puesto que la misma restringía a quiénes no hablaban estonio el acceso a la vida económica y política²⁹.

las regiones habitadas mayoritariamente por población de habla rusa es muy escaso y el coste de la inscripción en los cursos es muy elevado”.

²⁷ Deben ponerse en sus justos términos estas medidas, impulsadas también por claves de conveniencia política interna, como pone de manifiesto JOHNSON, C. (2006): “The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe”, en *International Journal on Minority and Group Rights*, 13, p. 44, donde, además, pone de relieve que, a pesar de que ciertos objetivos no se lograron, estos Estados alcanzaron la adhesión, a pesar de las críticas vertidas, tanto en el propio Consejo de Europa como en diversos informes del contexto comunitario.

²⁸ Como ha puesto de relieve en SAURA ESTAPÀ, J.: *Nacionalidades y nuevas fronteras en Europa*, op. cit., p. 99, la influencia de la CSCE ha sido decisiva respecto a la suavización de los requisitos necesarios para la naturalización en Estonia, reflejada directamente en la Ley de 1995.

²⁹ Como se puso de relieve en el Informe Periódico (1999) de la Comisión sobre los progresos de Estonia en el camino de la adhesión, p. 16; en el Informe Periódico (2000), p. 18, se daba cuenta de que la Ley de Nacionalidad había sido enmendada eliminando los requisitos del conocimiento de la lengua y cultura estonias para ciertas categorías de discapacitados, facilitando así la adquisición de esta nacionalidad. Se había permitido participar en las elecciones locales de octubre de 1999 a personas no nacionales, pero que residiesen legalmente en Estonia en los últimos cinco años (p. 19 del informe). Igualmente, la Comisión destacó la realización de un progreso considerable respecto a la política lingüística, simplificando considerablemente esta cuestión (p. 20) y reformando la ley sobre este punto en abril de 2000 (Informe Periódico (2001), p. 23). Inclusive, en noviembre de 2001, el Parlamento eliminó los requisitos lingüísticos para los candidatos a las elecciones locales y parlamentarias (Informe Periódico (2002), p. 21 y p. 31-33).

ii) Letonia

Tal vez éste haya sido el Estado báltico en el que la política de rusificación se dejó sentir de forma más intensa³⁰. La Comisión puso de relieve este dato al señalar que “las minorías, incluidos los no nacionales, representan en Letonia el 44% de la población, de los que el 30% son rusos, el 4% bielorrusos y el 3% ucranianos. Así, los letones son minoría en 7 de las 8 grandes ciudades del país. De este 44%, el 28% de la población, es decir, unas 685.000 personas, no son de nacionalidad letona y una gran parte de este grupo, constituida por antiguos ciudadanos de la URSS, no tienen ninguna nacionalidad. La política seguida por la Unión Soviética después de 1945, favoreciendo la implantación de ruso hablantes, es responsable en gran medida de la situación actual”³¹.

La Ley de Nacionalidad hacía depender el proceso de naturalización de una serie de requisitos, entre los que destacan unos criterios de edad, en virtud de los que se establecían unos tramos temporales para poder presentar la solicitud; a ello se le unía un examen en que el candidato debía demostrar el conocimiento de la lengua letona, la historia, el himno nacional y las instituciones estatales.

Al igual que en el caso de Estonia, tanto el Consejo de Europa³², como la OSCE³³ y la UE³⁴, han contribuido notablemente a la reforma de la Ley de Nacionalidad en

³⁰ Un análisis completo de toda esta problemática véase en SAURA ESTAPÀ, A. *op. cit.*, p. 100-102; BLANC ALTEMIR, A. *op. cit.*, p. 159-162; TORRES CAZORLA, M. I. *op. cit.*, p. 365-369.

³¹ A este respecto, Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Letonia (1997), p. 14.

³² La jurisprudencia del TEDH ha contribuido también a impulsar la adopción de medidas tendentes a paliar problemas derivados de modo directo o indirecto de las normas relativas a la nacionalidad de Letonia; en este sentido, pueden resultar ilustrativos, entre otros, los casos *Podkolzina-Letonia* (sentencia de 9 de abril de 2002), *Slivenko-Letonia* (sentencia de 9 de octubre de 2003), o *Ždanoka-Letonia* (sentencia de 17 de junio de 2004, reenviada a la Gran Sala, que ha resuelto el caso el 16 de marzo de 2006). Todas ellas se pueden consultar en <http://cmiskp.echr.coe.int>. A escala doctrinal, sobre la incidencia de la jurisprudencia del TEDH en este sentido, véase BLANC ALTEMIR, A.: *La herencia soviética*, *op. cit.*, p. 160-161, e, igualmente, SPILIOPOULOS ÅKERMARK, S.: “The Limits of Pluralism- Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities: Does the Prohibition of Discrimination Add Anything?”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 3/2002, especialmente p. 6-7 relativo al primero de los casos señalados (http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002_Akermark.pdf).

³³ El Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales de este organismo ha desplegado una intensa labor diplomática desde 1993; la visita e informes posteriores a la misma han sido factores que en buena medida han motivado las posteriores reformas legislativas. Una exposición detallada de estos informes y sus consecuencias, véanse en DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A. (2004): *La protección de las minorías en Derecho Internacional*. Granada, especialmente p. 87.

³⁴ La mayoría de los autores sostienen la opinión de que el proceso de adhesión a la Unión Europea ha sido, si bien no el único, sí un detonante fundamental de los cambios experimentados por las normas reguladoras de la nacionalidad y otras conexas tendentes a la integración de las minorías, especialmente en Estonia y Letonia; a este respecto, entre los diversos análisis de la cuestión, véanse MORRIS, H. M.: “EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003 (http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Morris.pdf), p. 6 especialmente, donde este autor señala “the desire to join the Council of Europe influenced the initial citizenship legislation followed by an assessment of how the Conference on Security and Cooperation (CSCE, later OSCE)

1998³⁵, que ha flexibilizado notablemente los criterios de naturalización antedichos, aboliendo el sistema de los tramos de edad, ha garantizado la nacionalidad a los niños apátridas, ha simplificado el proceso de naturalización para los mayores de 65 años, así como las pruebas para lograr dicha naturalización³⁶.

iii) Lituania

Del conjunto de las tres Repúblicas Bálticas, Lituania constituye el caso en el que el porcentaje de población no originaria era menor (un 20,4% aproximadamente)³⁷.

Esta situación ha favorecido la solución adoptada por la ley de 3 de noviembre de 1989 (anterior a la independencia), que establecía como criterio básico que las personas que poseyeran la nacionalidad (secundaria) de Lituania continuarían teniéndola tras restaurarse la independencia; asimismo, la residencia de dos años permitía optar por dicha nacionalidad, con lo que este tema no ha causado excesivos problemas en el caso de dicha república³⁸.

Las circunstancias anteriores explican que las referencias a esta cuestión en los informes relativos a la adhesión a la Unión Europea hayan sido mínimas, a diferencia de lo que ha ocurrido en los dos casos anteriormente mencionados³⁹. Otros temas relacionados con Lituania, sin embargo, sí han llamado en mayor medida la atención de las instituciones comunitarias, al afectar a cuestiones globales, como ciertas cuestiones fronterizas, particularmente el caso singular de Kaliningrado⁴⁰.

sought to achieve upon the *minutiae* of the Latvian policies and finally the influence of the EU enlargement process upon Latvian nationality policy". En este mismo sentido, DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A. (2005): "Minorías y Unión Europea: Implicaciones jurídico-políticas de la ampliación de la Unión al centro y Este de Europa", en *RDCE*, 21, especialmente p. 501 y 507 sobre este particular.

³⁵ Reformas adoptadas por el Parlamento el 22 de junio de 1998 y aprobadas en referéndum en octubre, contando con un 53% de votos a favor de las mismas (véase *Informe Periódico de la Comisión (1998)*, p. 11-12).

³⁶ Un examen exhaustivo de todas las reformas llevadas a cabo puede verse en *Informe Periódico de la Comisión (1999)*, p. 16; así como en los informes posteriores correspondientes al año 2000, p. 20-22, 2001, p. 22-24 y 2002, p. 19, a cuya lectura remitimos al objeto de conocer los detalles concretos señalados por la Comisión.

³⁷ A este respecto, una información más detallada puede consultarse en BLANC ALTEMIR, A. *op. cit.*, p. 162-165, así como en la obra citada *La sucesión de Estados...*, *op. cit.*, p. 369-373.

³⁸ Véase SAURA ESTAPÀ, J. *Nacionalidad...*, *op. cit.*, p. 98.

³⁹ Tal y como señala el *Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Lituania*, Bruselas, 15 de julio de 1997, COM (97) 2007 final, p. 20-21, la situación de las minorías en Lituania es, globalmente hablando, satisfactoria. La Ley de Nacionalidad de 1991 ha concedido la ciudadanía a todas las personas residentes en territorio lituano, sin restricciones derivadas del origen nacional, el período de residencia previo o el dominio del idioma, con lo que la Comisión señalaba, en el momento de emitir dicho informe, que casi un 90% de las personas pertenecientes a minorías tenían la nacionalidad lituana.

⁴⁰ En este sentido, un análisis de esta problemática relativa al territorio ruso de Kaliningrado, circundado por socios comunitarios, y las medidas que se adoptaron para paliar los problemas ligados a la ampliación, véase en TORRES CAZORLA, M. I. (2003): "Kaliningrado: un microproblema enclavado en Europa", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 43/44, p. 93-107.

Un divorcio de mutuo acuerdo: la República Checa y Eslovaquia

A pesar de ser categorizado como “divorcio de terciopelo”, o inclusive “divorcio ejemplar”⁴¹, promovido por la Declaración de 20 de junio de 1992 y materializado el 1 de enero de 1993, la partición en dos de Checoslovaquia ha suscitado diversas cuestiones relacionadas todas ellas con la nacionalidad y que pasamos a exponer de modo resumido⁴².

- En el caso de la República Checa, su Ley de Nacionalidad entró en vigor el 1 de enero de 1993; el fundamento para ser nacional checo se hallaba en gozar de dicha nacionalidad por residencia conforme a la normativa federal de 1968, que establecía una “nacionalidad secundaria” basada en dicho vínculo. Inicialmente, el mayor problema se planteó para las personas de origen eslovaco, pero residentes en la República Checa, que pretendían optar por dicha nacionalidad, y a las que se les exigía un expediente judicial sin antecedentes penales durante los últimos cinco años⁴³. En reiteradas ocasiones se ha llamado la atención acerca de la discriminación sufrida por la población de origen romaní, lo que motivó la ratificación por parte de la República Checa del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa⁴⁴. El seguimiento realizado a dicho país, tanto por el Consejo de Europa como por la propia Unión Europea, ha provocado cierta flexibilización normativa, como, por ejemplo, la

⁴¹ Véase P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “Problemas actuales de la sucesión de Estados”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1993), p. 194.

⁴² La bibliografía concreta sobre este tema es bastante abundante, véanse, entre otros, GYARFASOVA, O. (1995): “Slovakia after the Split: Dilemmas of the New Citizenship”, en *Citizenship, East and West*. Ginebra, p. 165-180; MALENOVSKY, J. (1993): “Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie”, en *AFDI*, 39, p. 305-336; OSIATYNSKI, W. (1994): “Rights in New Constitutions of East Central Europe”, en *Columbia HRLR*, 26, p. 117-135; PALOUS, M. (1995): “Questions of Czech Citizenship”, en *Citizenship, East and West*. Ginebra, p. 141-159; PHILIPPART, E. (ed.) (1993): *Nations et frontières dans la nouvelle Europe*. Bruselas; en concreto, el capítulo de PITHART, P.: “L’identité tchèque: nationalisme réel ou séparatisme régional”, p. 205-214; PUFFLEROVÁ, S. (1994): “National Minorities in Slovakia”, en *Helsinki Monitor*, 5, p. 52-63; STEIN, E. (1997): “Peaceful Separation: ‘A New Virus’?”, en *Columbia JTL*, 36, p. 25-39; ZIMMERMANN, A.: “State Succession and the Nationality of Natural Persons-Facts and Possible Codification”, en EISEMANN, P. M.; KOSKENNIEMI, M., *op. cit.*, p. 640-641, y 656-657. En la doctrina española, cabe citar SAURA ESTAPÀ, A.: *Nacionalidad...*, *op. cit.*, p. 105-107, así como TORRES, M. I.: *La sucesión...*, *op. cit.*, p. 293-297.

⁴³ El Dictamen de la Comisión emitido en 1997 de cara a la adhesión de la República Checa se hacía eco de dicha preocupación (véanse p. 14-15), al señalar que con dichas disposiciones se había privado de nacionalidad especialmente a un cierto número de gitanos (romaníes) que vivían permanentemente en el territorio en cuestión, lo que no se consideraba conforme con la práctica habitualmente seguida en materia de sucesión de Estados. Esto último, sin duda, es discutible, al ser la práctica en este sentido bastante diversa y divergente, no ofreciendo soluciones unívocas. Pero dichas críticas actuaron como acicate y motivaron que dicha legislación se suavizase mediante una ley de abril de 1996, permitiendo a las personas residentes en territorio checo el 31 de diciembre de 1992 acogerse a una exención de la obligación de presentar un expediente judicial sin antecedentes de los cinco últimos años.

⁴⁴ 157 ETS, del que curiosamente son partes todos los Estados mencionados hasta el momento. Véase <http://conventions.coe.int/Treaty/>

adopción de una Ley sobre los Derechos de las Minorías Nacionales⁴⁵. Algo se ha movido a consecuencia de la adhesión a estos ámbitos organizativos en el caso de la República Checa, sin duda alguna.

- La normativa reguladora de la nacionalidad eslovaca fue adoptada el 19 de enero de 1993 y entró en vigor poco tiempo después, el 15 de febrero; a pesar de que su fundamento era similar al adoptado en el caso de su vecino, era más aperturista en cuanto a la opción y la permisividad respecto a la doble nacionalidad, figura esta última que en la República Checa, sin embargo, se trató de evitar a toda costa. Eslovaquia presenta una panorámica compleja en la que, si bien la legislación relativa a la nacionalidad no parecía plantear *a priori* excesivos problemas, la existencia de minorías⁴⁶ y la adopción de medidas que han causado cierta discriminación a las mismas sí los ha generado, y la Comisión ha puesto de relieve dicho dato en sus informes sobre la materia⁴⁷.

El singular caso de Eslovenia: las múltiples caras de la “balcanización”

De todos los territorios que componían a finales de los años ochenta la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia, Eslovenia constituye quizá el caso en que la independencia se desarrolló de forma más rápida y sin causar los estragos que lamentablemente sí tuvieron lugar en otras partes del antiguo territorio yugoslavo⁴⁸. De hecho, es el único de sus territorios desgajados que actualmente se ha integrado en la Unión Europea, pese a que no es el único que lo desea⁴⁹. Ahora

⁴⁵ Tal y como se refleja en el Informe de 2001, *Regular Report on the Czech Republic Progress toward accession* (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/cz_en.pdf, p. 25).

⁴⁶ Las minorías representan en Eslovaquia entre un 18% y un 23% de la población, de los que un 11% son de origen húngaro, y un porcentaje que oscila entre un 4,8% y un 10% son de origen romaní. Ya en el mismo momento en que Eslovaquia solicitó el ingreso en el Consejo de Europa, el representante permanente de Hungría en el Comité de Ministros anunció que votaría en contra si dicho Estado no se comprometía a respetar los derechos de la minoría húngara radicada en dicho país. Véase *Le droit du Conseil de l'Europe...*, op.cit., p. 136.

⁴⁷ En el informe final adoptado por la Comisión en 2001, se ponía de relieve (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sk_en.pdf), en p. 22-25, que era necesario mejorar el trato concedido a la minoría húngara, que sigue sin beneficiarse de la Ley General sobre la Utilización de las Lenguas Minoritarias, prevista en la Constitución y que las autoridades eslovacas se han comprometido a adoptar. Asimismo, las autoridades deben prestar una mayor atención a la situación de los gitanos (“romas”).

⁴⁸ El proceso sucesorio, además, ha sido enormemente largo, pues casi hasta una década después de que se desatasen las oleadas independentistas no se llegaron a solventar las cuestiones sucesorias pendientes; a este respecto, en nuestra doctrina cabe destacar diversos trabajos de J. M. Ortega Terol, que analiza la problemática Yugoslava desde muy diversas perspectivas: “The Bursting of Yugoslavia: An Approach to Practice Regarding State Succession”, en EISEMANN, P. M.; KOSKENNIEMI, M. (2000): *State Succession: Codification Tested Against the Facts*. La Haya, especialmente p. 916-924, e igualmente, sobre este tema, “La sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado: la puesta a prueba de un ejercicio codificador”, en *REDI*, 54, 2002, p. 131-142.

⁴⁹ Ya desde el Consejo Europeo de Feira de 2000 se planteó la posibilidad de que fuesen potenciales socios comunitarios Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, así como la Serbia-Montenegro de enton-

bien, a pesar del aparentemente permisivo carácter de la legislación reguladora de la nacionalidad de dicho Estado (de 25 de junio de 1991), no dejaron de subsistir ciertas situaciones problemáticas. Dicha nacionalidad era atribuida de forma automática a quienes tuviesen la “nacionalidad secundaria” de dicho Estado en el momento de alcanzar la independencia; también se planteó la posibilidad de optar a los nacionales de otras repúblicas exyugoslavas residentes en la fecha crítica —la de celebración del plebiscito que condujo a la independencia— y que continuasen residiendo allí⁵⁰.

Los informes periódicos elaborados por la Comisión ponen de relieve que debían solventarse “ciertas cuestiones relativas a los apátridas”⁵¹, cuyo número debía oscilar entre unas 5.000 o 10.000 personas; ello motivó que, en septiembre de 1999, entrase en vigor una ley sobre regularización del estatuto de los nacionales de las repúblicas de la antigua Yugoslavia, permitiendo que las personas que residieran en Eslovenia desde el 26 de junio de 1991 ininterrumpidamente que no hubiesen cometido delitos graves, pudiesen obtener la residencia permanente⁵². El impulso comunitario, e inclusive la labor de la Comisión de Venecia, han sido claves, al igual que la actividad judicial llevada a cabo por el Tribunal Constitucional esloveno⁵³, que en múltiples decisiones ha limado diversas asperezas que la legislación sobre nacionalidad adoptada tras la independencia produjo.

V. La reciente independencia de Montenegro: su relación especial con la Unión Europea y el Consejo de Europa

La creación el 4 de febrero de 2003 de la denominada Unión de Serbia y Montenegro⁵⁴ abrió paso a una nueva posibilidad, hecha realidad en junio de 2006: la

ces, junto con Albania (sin citar otros casos ajenos a la órbita geográfica que nos ocupa). Véase ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “De la ampliación a “una Europa”: la necesidad de una Constitución”, en PUEYO LOSA, J. (dir.) (2004): *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*. Santiago de Compostela, p. 55; igualmente, FUENTES, J. (2003): “Los Balcanes Occidentales: ¿sexta ampliación de la UE?”, en *Política Exterior*, 96 [noviembre-diciembre], p. 137-148. Una información sumamente detallada acerca de las futuras ampliaciones, con datos relevantes de cada uno de los Estados concernidos, así como del Proceso de Estabilización y Asociación, véase en [http:// ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm). De entre los Estados desgajados de la antigua Yugoslavia, actualmente son candidatos Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, e inclusive son candidatos potenciales Bosnia-Herzegovina, Montenegro, así como Serbia, incluyendo Kosovo.

⁵⁰ Un análisis más detallado de esta cuestión, véase en ZIMMERMANN, A. op. cit., p. 639; igualmente SAURA ESTAPÀ, J. op. cit., p. 111-112; así como TORRES CAZORLA, M. I. op. cit., p. 311-315.

⁵¹ *Regular Report from the Commission on Slovenia progress towards accession* (1998), p. 9, que puede consultarse en [http:// ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/slovenia_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/slovenia_en.pdf).

⁵² De unas 13.000 solicitudes recibidas en 2001, 9.000 ya se habían tramitado en junio de ese mismo año, de las que 8.600 habían sido favorables (datos facilitados por el *Regular Report* (2001), p. 19, al que se puede acceder en [http:// ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sl_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sl_en.pdf)).

⁵³ Un análisis particularizado de diversos casos, véase en ZIMMERMANN, A. op. cit., p. 639.

⁵⁴ Sobre este particular, véase TORRES CAZORLA, M. I. (2003): “El último cambio de Yugoslavia: de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) a la Unión de Serbia y Montenegro”, en *REDI*, 55,

separación de Montenegro de dicha Unión, adquiriendo, en consecuencia, la condición de Estado independiente. La creación de esta “Unión sometida a plazo”, auspiciada por la Unión Europea y, más concretamente, por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, encontraba su fundamento en el Acuerdo de Principios de las Relaciones entre Serbia y Montenegro dentro de la Unión del Estado⁵⁵, concretamente la “disposición sobre reconsideración” facultaba a los Estados miembros de la Unión “a iniciar procedimientos para un cambio del estatuto del Estado, es decir, la retirada del Estado unificado (...) una vez expirado un período de tres años”. Se ponía un plazo a la posibilidad de que surgiera un nuevo Estado independiente en el escenario europeo, una vez más, acogándose esta idea incluso en el texto constitucional de la Unión de Serbia y Montenegro⁵⁶.

En lo que concierne a nuestro tema, relatar lo acontecido en Montenegro es relevante por dos razones: a) por ser Montenegro miembro del Consejo de Europa, junto con Serbia, desde el 3 de abril de 2003 hasta el momento de alcanzar la independencia, esto es, el 3 de junio de 2006⁵⁷; b) por las propias peculiaridades de Montenegro y su acercamiento a la Unión Europea, aspecto que se pone de relieve incluso en un aspecto simbólico: la moneda, al ser un caso de Estado no comunitario cuya moneda oficial es el euro⁵⁸. A continuación, analizaremos cada una de estas situaciones separadamente, y los efectos que las mismas tienen o han tenido para la nacionalidad⁵⁹, especialmente en el primero de los ámbitos concernidos, esto es, el Consejo de Europa.

p. 487-492, donde ya entonces daba a entender el carácter “transitorio” de dicho proceso, al señalar que “la cautela mantenida por la comunidad internacional resulta explicable: todo sigue igual, salvo un cambio en la denominación, pero el proceso de transformación futura está servido” (p. 492).

⁵⁵ El texto del mismo puede consultarse en español en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/declarations/73448.pdf.

⁵⁶ El referéndum tuvo lugar el 21 de mayo de 2006, obteniendo un 56,4% de votos favorables a la independencia y una participación del 86,3% del censo electoral. La pregunta formulada al electorado de Montenegro era la siguiente: “¿Desea que Montenegro sea un Estado independiente con plena legitimidad conforme al Derecho Internacional?” El reconocimiento oficial de la independencia de Montenegro por parte de Serbia tenía lugar el 15 de junio de 2006 (diario *El País*, viernes, 16 de junio de 2006, p. 5).

⁵⁷ Sin ir más lejos, desde el 6 de junio de 2006, tras proclamarse la independencia, Montenegro figura en la lista de países candidatos a la adhesión en el Consejo de Europa (véase http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/Member_states/default.asp).

⁵⁸ A este respecto, un análisis completo de todo el proceso vivido en Yugoslavia, que incluye el caso de Montenegro, véase en BERMEO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2007): *La disolución de Yugoslavia*. Pamplona, p. 254-258. Como señalan estos autores, en *op. cit.*, p. 258, “las, al parecer, mejores perspectivas de ingreso en la Unión Europea que Montenegro tenía yendo en solitario estuvieron presentes en la decisión” (de celebrar el referéndum de independencia, se entiende). “Algunos datos económicos podrían confirmar el presupuesto: la inflación en Montenegro lleva años por debajo del 3% (en Serbia en torno al 15%), la tasa de paro en Montenegro (un 20%) se sitúa con todo diez puntos por debajo de la de Serbia, el euro es la moneda montenegrina (el dinar la serbia) (...)”.

⁵⁹ En el caso de la RFY, la legislación de nacionalidad que entró en vigor el 1 de enero de 1997, consideraba como nacionales yugoslavos de forma automática a quienes tuviesen la “nacionalidad interna” de alguna de dichas entidades (Serbia o Montenegro) en el momento en que se adoptó la Constitución de 1992; se preveía además la posibilidad de que los nacionales de la antigua Yugoslavia que no hubiesen

- Mediante cartas enviadas el 6 y el 12 de junio de 2006, el ministro de Asuntos Exteriores de la República de Montenegro informaba al Secretario General del Consejo de Europa del deseo de dicha república de ser miembro de dicha organización, así como de la sucesión en las convenciones que hubiesen sido firmadas y ratificadas por la Unión de Serbia y Montenegro, del mismo modo que en diversos acuerdos específicos que se hallaban en idéntica situación⁶⁰. El 14 de junio el Comité de Ministros trasladó la solicitud a la Asamblea Parlamentaria, que se ha pronunciado de forma favorable el día 17 de abril de 2007⁶¹, produciéndose la ceremonia de adhesión el 11 de mayo de 2007.

El 29 de junio de 2006, tras la celebración del referéndum, la Asamblea Parlamentaria señaló a Montenegro, entre otros, los siguientes aspectos⁶², relacionados todos ellos con el tema que nos ocupa:

Que debía garantizar, desde una perspectiva jurídica y en la práctica, los derechos prometidos a los ciudadanos serbios.

Que debía garantizarse la protección de las minorías nacionales⁶³.

Que debía protegerse a los desplazados internos presentes en su territorio, inclusive a los originarios de Kosovo, independientemente de su origen étnico, así como a los refugiados, y debían adoptarse las medidas necesarias para eliminar la apatridia.

Que todas las cuestiones relativas a la disolución del Estado debían solventarse de la forma más rápida, eficiente, democrática y consensuada.

Desde el 6 de junio de 2006, Montenegro es parte en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, habiéndose adoptado, con carácter previo,

obtenido la nacionalidad de ningún otro Estado pudiesen optar por la de la RFY. Véase ZIMMERMANN, A. *op. cit.*, p. 636.

⁶⁰ Para un análisis y comprensión de la situación de Montenegro y su adhesión al Consejo de Europa resulta enormemente clarificador el *Report on the Conformity of the Legal Order of the Republic of Montenegro with the Council of Europe Standards*, realizado por A. Bradley y K. Tuori, de la Comisión de Venecia, Estrasburgo, 2006, y que en adelante será citado como *Report*. El mismo puede consultarse en http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/EminentLawyers_Report-Montenegro.pdf.

⁶¹ Opinión 261 (2007), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/EOP1261.htm>.

⁶² Aspectos contemplados en la Resolución 1514 (2006), sobre las “Consecuencias del referéndum en Montenegro”, par. 14, que puede consultarse en <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1514.htm>.

⁶³ Conforme a la información que se nos suministra en el *Report*, doc. cit., p. 21, nota a pie núm. 36, en el censo de 2003, un 40,64% de los habitantes de Montenegro se declaraban montenegrinos; frente a un 30,01%, que se consideraban serbios; de los restantes, 9,41% eran de origen bosnio, 4,27% musulmán, 7,09% albanés, 1,05% croata, 0,43% romaní y 1,25% de otro origen. De una población total de unos 670.000 habitantes, unos 60.000 eran refugiados o desplazados, especialmente procedentes de Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

una ley por el Parlamento de Montenegro sobre este particular, el 10 de mayo, sobre cuya definición de minoría, en que se hace mención a “any group of citizens...”, se ha llamado la atención de forma desfavorable⁶⁴. Los pasos dados hacia delante por Montenegro, comprometiéndose, bien en el momento de su adhesión, bien en un plazo de dos años desde que la misma tenga lugar, a adherirse a las convenciones del Consejo de Europa relativas a la nacionalidad y a la abolición de la apatridia en casos de sucesión de Estados, ofrecen otra muestra de su determinación en este sentido. Seguro que, de no ser por el impulso ofrecido por el Consejo de Europa y sus mecanismos de supervisión, este compromiso raramente se habría llevado a cabo con tanta premura.

VI. Conclusiones

Pese a que tradicionalmente la nacionalidad y su regulación ha sido una cuestión interna de los Estados, la aparición de nuevos Estados en Europa Central y Oriental en las últimas décadas ha propiciado una mayor preocupación por el futuro de los habitantes de un territorio. La preocupación planteada por este fenómeno ha encontrado su reflejo especialmente en el Consejo de Europa, que ha tratado por primera vez de lograr soluciones jurídicas en la materia. La adhesión a esta organización, calificada como “escuela de democracia”, ha auspiciado la asunción de algunas medidas flexibles que han permitido, si no solventar totalmente, sí al menos paliar de forma paulatina, ciertos efectos nocivos que determinadas normas reguladoras de la nacionalidad habían producido sobre algunos sectores de la población de ciertos Estados.

Tal vez resulte muy aventurado afirmar tajantemente que todas las reformas legislativas de la nacionalidad emprendidas en las Repúblicas Bálticas, en la República Checa y Eslovaca, o inclusive en Eslovenia, han sido consecuencia directa de la pertenencia de dichos Estados al Consejo de Europa y de sus mutuas perspectivas de ser socios comunitarios. El hecho cierto es que la realización de informes y la utilización de la técnica del *monitoring* por parte del Consejo de Europa, la supervisión iniciada por la Comisión a partir de 1997, e inclusive la intervención de otras organizaciones internacionales han propiciado que ciertas asperezas se vayan limando si bien no hasta desaparecer por completo en muchos casos, sí hasta llegar a paliar un elevado volumen de sus efectos nocivos. Esta cuestión ha llegado a hacerse incluso aún más perceptible con el caso singular de Montenegro, el último Estado recientemente creado en nuestro viejo continente. Precisamente, por ser tan anciana, Europa se encuentra llena de cicatrices, pues los acontecimientos vividos en

⁶⁴ Véase *Report...* doc.cit., p. 22, al afirmarse que sería más apropiado adoptar un concepto amplio de minoría en dicha ley e inclusive en la Constitución, sin requerirse para ello ser nacional. Igualmente, debería prestársele especial atención a la legislación sobre nacionalidad, precisamente por los problemas antedichos (especialmente, el elevado número de refugiados, algunos de los cuales tienen la nacionalidad montenegrina y otros muchos no).

la década de los noventa no han sido, lamentablemente, los únicos que han hecho mella en estas tierras.

El territorio de un Estado es importante, pero las personas que lo habitan lo son aún más, de ahí la relevancia de que los mismos tengan una nacionalidad, soporte jurídico con el que se sientan identificados, que les confiera derechos y les permita asumir obligaciones. La apatridia, como situación anómala, junto a la necesidad de su abolición, sale a relucir en diversas ocasiones en las líneas anteriores. Sería muy positivo que consiguiésemos lograr algo que todavía no deja de ser una propuesta de *lege ferenda*, a pesar de los últimos pasos dados en este sentido por el Consejo de Europa. Precisamente por ello, como homenaje a todos los que, por un motivo u otro, perdieron su nacionalidad, o se vieron forzados a abandonar sus raíces, concluyo con estas evocadoras palabras de S. Zweig:

Y no dudo en reconocer que, desde el día en que tuve que vivir con documentos o pasaportes extraños, no volví a sentirme del todo *yo* mismo. Una parte de la identidad natural de mi *yo*, original y auténtico, quedó destruida para siempre. Me volví más reservado de lo que era por naturaleza y yo, antes tan cosmopolita, ahora no logro librarme de la sensación de tener que dar gracias especiales por cada hálito que robo a un pueblo que no es el mío (...) De nada me ha servido educar al corazón durante medio siglo para que latiera como el de un *citoyen du monde*. No, el día en que perdí el pasaporte descubrí, a los cincuenta y ocho años, que con la patria uno pierde algo más que un pedazo de tierra limitado por unas fronteras⁶⁵.

⁶⁵ ZWEIG, S. (2002): *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, trad. de FONTCUBERTA, J.; ORZESZEK, A. Barcelona, p. 517, de la obra original *Die Welt von Gestern*, Zurich, 1976.

Minorías en Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en posguerra fría

Nora Sainz Gsell

**Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)**

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución de la protección de las minorías en el sistema internacional. 1. Minorías y guerra fría. 2. La protección de las minorías en la Europa de posguerra fría. III. Minorías y conflictos: prevención y gestión en la Nueva Europa. 1. Las minorías “viejas” o tradicionales A. Las minorías húngaras. B. Las minorías alemanas. 2. Las “nuevas” minorías: las minorías rusas en los Estados bálticos. A. Lituania. B. Estonia y Letonia. 3. Una minoría transnacional: la romaní. IV. Consideraciones finales

I. Introducción

Las situaciones de conflictividad vinculadas a la existencia de minorías en algunos de los Estados que conforman Europa Central y Oriental cobran especial relevancia en la agenda europea a partir del fin de la guerra fría y, particularmente, de la experiencia de los conflictos en la antigua Yugoslavia¹. El tema, recurrente en la historia de una Europa profundamente marcada por la dinámica de los imperios (austrohúngaro, ruso, otomano) y de las fracturas de éstos, latente pero silenciado durante el bipolarismo, adquiere actualidad y centralidad en el nuevo marco europeo por razones de índole diferente. La primera razón es de carácter político-normativo,

¹ Sobre este tipo de conflictividad, vid, entre otros, COPPIETERS, B. (ed.) (1995): *Contested Borders in the Caucasus*. Bruselas: VUB University Press; DJALILI, M. (1995) (ed.): *Le Caucase postsoviétique. La transition dans le conflit*. Bruselas: Bruylant; GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (dir.) (2004): *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*. Madrid: UNED Ediciones/Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado; GRIFFITHS, S. I. (1993): *Nationalism and Ethnic Conflict. Threats to European Security*. Oxford University Press-SIPRI (SIPRI Research Report, n. 5); NAUMKIN, Y. V. (1993): “Les ethnies, les conflits et la sécurité régionale dans l'espace post-soviétique”, en *Mémento Défense-Désarmement 1993*. Grip, Bruselas. RAGIONIERI, R. (ed.) (1994): “Conflicts in Europe. A General Framework”, en *Quaderni Forum*, n. 1; RUBIN, B.; SNYDER, J. (1998): *Post-Soviet Political Order, Conflict and State Building*. Routledge, Londres.

dado el lugar que la cuestión de las minorías ocupa en los procesos de transición democrática llevados a cabo por los países de Europa del Este en la adopción de políticas que armonicen Estado de derecho-respeto de las de minorías². La segunda se relaciona con el ámbito de la seguridad internacional, puesto que gran parte de los conflictos latentes y/o declarados en el marco de la Nueva Europa, en algunas ocasiones internacionalizados como estrategia para su negociación, tienen a las minorías como actores principales. La tercera es de tipo institucional, ya que se pone a prueba la capacidad de las organizaciones internacionales (OI) encargadas de la prevención y la gestión de los conflictos mencionados³.

En esa triple dimensión de análisis se contextualiza el presente trabajo, que tiene como objetivo abordar tanto la conflictividad ligada a los casos de las minorías magiares-húngaras, de las alemanas y de la romaní en Europa Central, y de las rusas en los Estados bálticos, como el papel desempeñado por las OI en su gestión. Se han elegido los grupos mencionados, ya que son los que han generado las tensiones y las crisis más destacadas en el ámbito intraeuropeo. En ese sentido, hay que destacar que dos casos de estudio constituyen las mayores minorías nacionales de Europa, la rusa, con más de veinte millones de personas presentes hoy en el espacio de la antigua Unión Soviética —de las que casi un seis por ciento se encuentra en los Estados bálticos—, y la magiar, con tres millones que viven fuera de Hungría. Asimismo, en la elección ha pesado el hecho de que presentan elementos diferenciadores entre ellos. Así, se puede hablar de “viejas” minorías herederas de los imperios, como las húngaras y las alemanas; de las denominadas de “nueva construcción”, las rusas establecidas en época soviética; y de las transnacionales, como la romaní, una de las más antiguas del continente. Diferencias que son fundamentales a la hora de explicar y analizar la conflictividad y la gestión. El intento de dar respuesta a la pregunta ¿en qué medida la acción de la comunidad internacional, por medio de las OI, ha sido eficaz en la gestión de los conflictos? es la otra perspectiva que complementa el estudio. En esta línea, se hace mención a las políticas y a la viabilidad de los instrumentos que han puesto en práctica, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo

² Al respecto, vid BROLMAN, C.; LEFEBER, R.; ZIECK, M. (ed.) (1993): *Peoples and Minorities in International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff; FENET, A. (1995): *Le Droit et les minorités*. Bruylant, Bruselas. También KYMLICKA, W.; OPALSKI, M. (2002): *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press; KUPCHAN, C. (1995): *Nationalism and Nationalities in the New Europe*. Ithaca: Cornell University Press; LIEBICH, A. (1992): “Minorities in Eastern Europe: Obstacles to a Reliable Count”, en *RFE/RL, Research Report*, vol. 1, n. 20 [15 mayo], p. 32-39. Sobre las minorías en Europa del Este y los temas de debate generados en torno a ellas, vid el número monográfico “Nacionalismos y minorías en Europa del Este”, en la revista electrónica *Papeles del Este. Transiciones Postcomunistas*. <http://www.ucm.es/BUCM/cee/papeles/03>.

³ El tema ha sido abordado, entre otros, por BERTRAM, C. (1995-1996): “Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution”, en *Survival*, vol. 37, n. 4, Winter, p. 65-82; GHEBALI, V.Y. (1996): *L’OSCE dans l’Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*. Bruylant, Bruselas. GNESOTTO, N. (ed.) (1993): “Guerre et Paix: La Prévention des Conflits en Europe”, en *Cahiers de Chaillot*, n. 11. RAMELOT, V.; REMACLE, E. (1995): *L’OSCE et les conflits en Europe*. GRIP, Bruselas.

de Europa (CdE) y la Unión Europea (UE), para la pacificación (prevenir y gestionar este tipo de conflictividad).

El trabajo ha sido sistematizado en dos apartados. El primero aborda la evolución de la cuestión de las minorías en el sistema internacional, haciendo hincapié en los marcos diplomático-jurídicos establecidos en torno a su protección y en su introducción en la agenda europea de seguridad. El segundo se centra en el análisis de los casos de estudios mencionados. Se pretende, desde la perspectiva temporal de poco más de quince años de sistema de posguerra fría, observar en cada caso el origen y evolución del conflicto, la intervención internacional y la efectividad de la diplomacia utilizada.

II. Evolución de la protección de las minorías en el sistema internacional

La cuestión de las minorías es un tema complejo en el ámbito de las relaciones internacionales. Un evidente indicio de la complejidad del tema se manifiesta en el debate en torno al propio concepto de minorías⁴ y en la falta de una definición consensuada del mismo (que hace que dicha discusión continúe aún abierta académicamente). Situación que se ha reflejado históricamente en el marco de las OI y que ha determinado su acción internacional.

⁴ El hecho de que no existe una definición generalmente aceptada del término “minorías/minorías nacionales” implica una dificultad a la hora de su análisis. Así, para algunos autores, la definición realizada a partir de la concurrencia de una serie de elementos básicos es la que sugiere que por minorías nacionales se entendería “un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un estado en posición no dominante, en el que los miembros del estado poseen unas características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de aquéllas del resto de la población y que manifiestan el deseo de preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua”, vid. CAPOTORTI, F. (1991): *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*. Naciones Unidas, Nueva York, parágrafo 564; vid., también, GHEBALI (1996), op. cit., p. 496-497. Sin embargo, como manifiestan algunos especialistas, entre ellos Gheballi, estos rasgos distintivos no son estrictamente definitorios. El criterio de la dimensión numérica va ligado muchas veces a la dificultad de establecer, con cierta fiabilidad, el número de la población. El criterio de la diferenciación cultural no es decisivo, puesto que no siempre la existencia de diferencias étnicas va acompañada de reivindicaciones identitarias. El criterio de la posición desfavorecida es, en algunos casos, relativo, las minorías pueden encontrarse en situación de total dominación (cita el caso de la minoría blanca de África del Sur durante el periodo del Apartheid), ibid. p. 497-498. Sobre la definición de minorías vid, por ejemplo, DÍAZ DE PÉREZ DE MADRID, A. (2004): *La protección de las minorías en derecho internacional*. Universidad de Granada; CASTELLÁ, S. (2002): *La protección internacional de las minorías*. Silva editorial, Tarragona. ELIAS DIMITRAS, P. (2004): *Recognition of minorities in Europe. Protecting Rights and Dignity*. Londres: MRGI; FENET (1995), op. cit.; ROUSSO-LENOIR, F. (1994): *Minorités et droits de l'homme: l'Europe et son double*. Bruselas: Bruylant; RUIZ VIEYTES, E. (2006): *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

1. Minorías y guerra fría

En el contexto de guerra fría, en el plano institucional, el tema fue abordado de manera dispersa, indirecta y débil⁵. En el ámbito de Naciones Unidas, se caracterizó por la “dispersión”, ya que durante tiempo permanece disgregado en el entramado normativo e institucional referido a los derechos humanos, hasta que se concreta en la protección del derecho a la identidad de las minorías en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ (1966). Sin embargo, este artículo no define el concepto de minorías a efectos de su aplicación, sólo señala su existencia⁷. Desde el ámbito regional europeo son el CdE y la OSCE (entonces Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, CSCE) las organizaciones que se harán eco de la cuestión. En el primer caso, en el seno del CdE se adopta el Convenio Europeo para la Salvaguardia de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), documento en el que la cuestión de las minorías si bien no aparece de manera explícita, sí aparece de manera indirecta⁸ al permitir que la no-protección o violación de ciertos derechos pudiese ser motivo de demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la organización. En el segundo, la OSCE, el tema de las minorías aparece en el Acta Final de Helsinki (1975), que es un compromiso político (no tiene la fortaleza del vínculo jurídico), firmado en el marco de la distensión. La cuestión es recogida en dos ámbitos. Por una parte, en la declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los estados participantes, el famoso Decálogo OSCE; en el principio VII, relativo al “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia”⁹. Por otra, en la denominada “tercera canasta”¹⁰, la de la dimensión humana, que preveía la coope-

⁵ En el sistema internacional de entreguerras fue un tema relevante en la agenda de la Sociedad de Naciones, que contó con un marco jurídico-político para la protección de las minorías en Europa Central y parte de la Oriental. Dicho marco servirá como precedente y fuente de compromisos posteriores en otros sistemas internacionales.

⁶ Este pacto conforma, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos.

⁷ El contenido del artículo señala: “En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

⁸ El artículo 14 del convenio especifica: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”

⁹ Concretamente, en el parágrafo 4 de este principio, se menciona: “Los estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, le proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera”.

¹⁰ La OSCE tiene una metodología de trabajo que la ha convertido en un espacio negociador singular. La particularidad está en la división por canastas (cestos) de los temas, identificándose tres: la de la seguridad política y militar; la de la cooperación en el ámbito de la economía, la ciencia, la tecnología y

ración, en el campo de la cultura y de la educación. Del acta, que tampoco incluye una definición de minorías¹¹, interesa destacar que es el primer documento que se firma entre todos los Estados europeos¹² (incluidos los del antiguo Bloque del Este, más Estados Unidos y Canadá), después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Será en el ámbito de la *perestroika*, en el contexto de los cambios que tienen lugar en el continente y ante la situación de algunas minorías (húngaras en Rumanía, poblaciones turcofonas en Bulgaria) cuando se observen ciertos progresos en la cuestión¹³, que se plasman en el *Documento Final de la Reunión de Continuidad de Viena de la OSCE* (1989). El documento estipula la necesidad de fomentar medidas concretas (legislativas, administrativas, judiciales y otras) que aseguren a las personas pertenecientes a minorías el disfrute de derechos¹⁴. Asimismo, se establecen instrumentos que permitan evaluar, perfeccionar y hacer más eficaces los mecanismos de la dimensión humana de la OSCE. Se acuerda la realización de una conferencia sobre el tema (en tres reuniones diferentes), introduciendo así un elemento nuevo, el examen regular¹⁵ de las cuestiones referentes a la dimensión humana, en general, y de las minorías, en particular. De estos tres encuentros, París (1989), Copenhague (1990) y Moscú (1991), conocidos como Conferencias de la Dimensión Humana, hay que destacar al segundo por su relevancia. El encuentro de Copenhague es significativo, puesto que vincula la interdependencia entre derechos de minorías y democracia; destaca el papel importante que pueden desempeñar los actores no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones de defensa de los

el medio ambiente, y la de la dimensión humana. Esta triple dimensión de trabajo le permite abordar las cuestiones de la seguridad desde una óptica multidimensional y le permite avanzar “en paralelo” en todos los temas. Sobre ello, vid. GHEBALI (1996), *op. cit.*; SAINZ GSELL, N. (1993): *La Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*. Centre Unesco de Catalunya y CEPID (UAB), colección *Estudis Internacionals*, Bellaterra: n. 5.

¹¹ Hay que mencionar la complejidad del tema, manifiesta en los debates que generaría para su incorporación a la agenda, como en la falta de consenso en torno a un concepto que definiese a las minorías. En este sentido, hay que apuntar que la introducción de la cuestión de las minorías en el seno de la OSCE fue una propuesta de Yugoslavia, que concitó la oposición de países del Bloque Oriental (Bulgaria y Rumanía) y del Occidental (Bélgica, España, Francia y Grecia). Estos estados se mostraron reticentes a la idea de un reconocimiento oficial de minorías y de la atribución a éstas de derechos de protección específicos. El mencionado párrafo 4 del principio VII del decálogo, “Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales...”, elude el tema de la definición y deja a los Estados la posibilidad de negar la existencia en sus territorios de tales minorías: GHEBALI (1996), *op. cit.*, p. 500.

¹² Con la excepción de Albania y Andorra.

¹³ Desde la firma del Acta de Helsinki, la cuestión de las minorías prácticamente no aparece en las reuniones y encuentros de los europeos, tal como se puede apreciar en los documentos de las Reuniones de Continuidad de la OSCE de Belgrado (1977-1978) y de Madrid (1980-19839).

¹⁴ El Documento de Viena menciona la necesidad de la protección de las identidades “étnicas, lingüísticas y religiosas” y extiende este beneficio al ámbito de las disposiciones relativas a los contactos entre las personas (emigración y viajes al extranjero) y en materia de información.

¹⁵ La existencia de un mecanismo regular en el ámbito de la dimensión humana fue una cuestión que motivó diferentes posiciones en los Estados OSCE. Mientras algunos mostraron su oposición, Francia adujo la existencia de una organización europea, el CdE, con competencias en derechos humanos; otros, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, por ejemplo, fueron más ambiciosos, proponiendo la creación de una “Carta de derechos para las minorías” (RAMELOT; REMACLE 1995, *op. cit.* p. 42).

derechos humanos, etc.) en los asuntos concernientes a grupos minoritarios y reconoce, por primera vez, los problemas específicos de la comunidad romaní.

2. La protección de las minorías en la Europa de posguerra fría

En plena posguerra fría, las crisis y los conflictos¹⁶ que tienen a las minorías entre sus protagonistas (los enfrentamientos étnicos y territoriales en la antigua Unión Soviética¹⁷, por ejemplo) impactan la agenda de seguridad internacional, particularmente, la de la Nueva Europa, prueba de ello es la profundización de la cuestión en el seno de Naciones Unidas, del CdE y de la OSCE, y la entrada indirecta de la misma en la UE.

Así, en Naciones Unidas se adopta la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas o Nacionales, Religiosas o Lingüísticas (1992), que si bien supone un leve avance con respecto a la redacción del artículo 27 del pacto (ya que los derechos de las personas pertenecientes a minorías que pueden ser ejercidos aparecen positivados), carecerá de vínculo jurídico, dado que es una declaración, además de mantener sin definición el concepto de minoría¹⁸. Por su parte, el CdE, organización a la que se incorporarán la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, aprobará la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (de 1992, en vigor desde 1998) con el objetivo de proteger la pluralidad lingüística, y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (de 1994, en vigor desde 1998) con la intención de ser el “primer instrumento jurídi-

¹⁶ A principios de los años noventa, en la mayoría de los documentos generados por las OI se citaba como tensiones potenciales o reales las siguientes: el reintegro de los derechos de ciudadanía y de propiedad a los alemanes y a los húngaros expulsados de Checoslovaquia por los Decretos Benes en 1945-1946; por el mismo motivo, a los italianos expulsados de Istria (actuales Eslovenia y Croacia) en 1945, la situación de las minorías húngaras en Eslovaquia y Rumania de las turcas en Bulgaria, de las albanesas en Macedonia, de las rusas en Estonia y Letonia, los problemas fronterizos y de minorías entre Grecia y Albania, y los problemas grecoturcos en el mar Egeo y la cuestión chipriota, vid. GRIFFITHS (1993), *op. cit.*; RAMELOT; REMACLE (1995), *op. cit.*

¹⁷ La mayor parte de los conflictos violentos, muchas veces expresados como luchas y disputas territoriales, han tenido como justificación la protección y defensa de minorías nacionales (étnicas, religiosas o lingüísticas), vid. COPPIETERS (1996), *op. cit.*; NAUMKIN (1993), *op. cit.* Sobre los conflictos en el espacio exsoviético, vid. ANDRÉS SANZ DE, J. (2004): “Los conflictos nacionales y la disolución de la Unión Soviética”, en GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (2004) *op. cit.* p. 79-104; BLANC ALTEMIR, A. (2004): *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch; CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. (1993): *The End of the Soviet Empire. The Triumph of the Nations*. Nueva York: HarperCollins; GOLDENBERG, S. (1994): *Pride of Small Nations: The Caucasus and Post-Soviet Disorder*. Londres-Nueva Jersey: Bed Books; KARAM, P.; MOURGUES, T. (1995): *Les guerres du Caucase. Des Tsars à la Tchétchénie*. París: Perrin; YAKEMTCHOUK, R. (1993): “Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex-URSS”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXIX, p. 424-426.

¹⁸ En el seno de Naciones Unidas, dependiendo del Consejo (antes Comisión) de Derechos Humanos, se estableció la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, que en la actualidad se denomina Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. De esta Subcomisión depende el Grupo de Trabajo sobre Minorías, que desde 1998 tiene carácter permanente y tiene entre sus objetivos analizar la aplicación práctica de la Declaración de 1992.

co multilateral para la protección de minorías”¹⁹. Sin embargo, este convenio no incorpora ninguna definición del concepto minorías nacionales y, a diferencia de otros tratados internacionales convencionales, sus disposiciones no son directamente aplicables, sino que los estados pueden adoptar las medidas legislativas y jurídicas que consideren oportunas para situaciones particulares (normativa indirecta)²⁰.

En el marco de la OSCE, el tema de las minorías, dada la naturaleza de la organización, se abordará desde la dimensión política y no jurídica, alcanzándose algunos resultados. A partir de la firma de la Carta de París para una Nueva Europa (1990), la OSCE reafirmó los compromisos adquiridos en el ámbito de la dimensión humana y, especialmente, en el de las minorías nacionales²¹. Fue con motivo de la Reunión de Continuidad de Helsinki (1992) cuando se adoptó una estructura diplomática de prevención y de gestión de conflictos (basada en una concepción global de seguridad que contempla las amenazas de tipo tradicional-militar como las derivadas de la falta del estado de derecho), que contempla la dinámica propia del conflicto y el proceso generativo-evolutivo de éste (fases por las que atraviesa)²². De ahí que se hable de *continuum* de diplomacia en la OSCE, que va desde la alerta temprana hasta las medidas posconflictos. Entre esos instrumentos, se decide la creación de una institución para trabajar exclusivamente sobre el tema de las minorías, el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN)²³. En cuestiones

¹⁹ Las minorías y el CdE han sido abordadas en DÍAZ BARRADO, C. M. (1999): *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*. Edisofer: Madrid; GAL, K. (2000): “The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe”, en *Journal of Ethnopolitics and Minority Issue*. Winter.

²⁰ En estos diez años de vigencia del convenio-marco, la mayoría de los estados que forman parte del CdE lo han ratificado. Bélgica, Grecia, Islandia y Luxemburgo sólo lo han firmado sin ratificarlo y Andorra, Francia, Mónaco y Turquía continúan sin firmarlo.

²¹ La carta convoca el Primer Encuentro de Expertos sobre Minorías Nacionales, Ginebra (julio 1991), de ámbito paneuropeo.

²² Vid. *Documento de Helsinki II, el desafío del cambio* (1992).

²³ La idea de crear la figura del ACMN fue sugerida por Holanda en 1991, cuando ese país ocupaba la presidencia de la UE. Al igual que lo sucedido con la cuestión de las minorías y su introducción en la agenda OSCE, la propuesta fue acogida con reserva por algunos países, de ahí que las atribuciones y competencias atribuidas a esta institución fuesen limitadas. El mandato del ACMN se inscribe en el ámbito de la diplomacia de prevención, y no en el de la perspectiva de la dimensión humana (su cometido esencial es el de ser “instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible”). El ACMN es designado por el Consejo Ministerial de la OSCE, por consenso, y por recomendación del Consejo Permanente, por tres años (con un mandato renovable). Es un Alto Comisionado “sobre” las minorías nacionales y no “para” las minorías nacionales. No es un *ombudsman*, no atiende a casos de personas individuales pertenecientes a una minoría nacional ni tampoco examina problemas de minorías vinculados a terrorismo. Sobre el tema, vid. CHIGAS, D. (1994): “Bridging the Gap between Theory and Practice: The CSCE High Commissioner on National Minorities”, en *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 3, p. 27-41; FOUNDATION ON INTER-ETHNIC RELATIONS (1997): *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention: an Introduction*. La Haya: Fir; HUBER, K.; ZAAGMAN, R. (1994): “Peace, Human Rights and Minorities: Multilateral Responses and the CSCE High Commissioner on National Minorities”, en *International Journal on Group Rights*, vol. 2, n. 1, p. 55-67; ROTHENBERGER, A. (comp.) (1997): *Bibliography on the OSCE High Commissioner on National Minorities: Documents, Speeches and related Publications*. La Haya: Foundation on Inter-Ethnic Relations [la obra recoge una bibliografía exhaustiva sobre el ACMN]; SAINZ GSELL, N. (2005): “El papel del Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN)

normativas sobre minorías, las reuniones de la OSCE posteriores a Helsinki 1992, Budapest (1994), Lisboa (1996) y Estambul (1999) y los Consejos Ministeriales no introdujeron novedades, reafirmando las decisiones adoptadas con anterioridad²⁴. Hay que destacar que, hasta el día de hoy, las minorías siguen sin definirse en el seno de la OSCE. El propio ACMN ha manifestado: “La existencia de una minoría es una cuestión de hecho y no de definición.”²⁵

En el ámbito de la UE, dadas las características de las comunidades, prevaleció la dimensión económica de la cooperación, de ahí que en los tratados constitutivos no se observe una referencia directa a la protección de las minorías. El logro comunitario más importante en materia de derechos lo constituye la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, adoptada por el Consejo Europeo de Niza (2000), que no hace mención a las minorías y se refiere de manera escueta a la diversidad cultural e identitaria de la Unión²⁶. Con motivo de los últimos procesos de ampliación, que culminaría con la incorporación de diez países de Europa del Este (más Chipre y Malta), el instrumento comunitario utilizado por la UE como parámetro para abordar el tema de las minorías en los entonces países candidatos, fueron los Criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos estados a la UE (1993) (que incluían la

de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en la prevención y gestión de conflictos”, en DE CUETO, C. (coord.): *Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas*. Biblioteca Nueva, Madrid, p. 121-136; ZAAGMAN, R. (1994): “The CSCE High Commissioner on National Minorities: an Analysis of the Mandate and the Institutional Context”, en BLOED, A. (ed.): *The Challenges of Change: the Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, p. 113-175.

²⁴ En función del estadio en el que se encuentre una situación-problema dentro del ámbito de la OSCE, la organización desarrolló distintos instrumentos que se aplican en el ámbito de la alerta temprana de las situaciones que puedan degenerar en crisis, la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Como instrumentos de alerta temprana, se encuentran las consultas políticas periódicas llevadas a cabo en el seno de las estructuras (Consejo Ministerial, Consejo Superior, Reuniones de Revisión, etc.) y de las instituciones de la organización (por ejemplo, el secretario general, la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH) y el ACMN. En el campo de prevención y de gestión de conflictos, la organización cuenta con los mecanismos OSCE en el ámbito de la seguridad (arreglo pacífico de controversias —Mecanismo de La Valetta—, situaciones de emergencia —Mecanismo de Berlín—, actividades militares no usuales —Mecanismo de Viena—) y de la dimensión humana (Mecanismo de Moscú), así como también los grupos de gestión *ad hoc* y las misiones de relatores y de encuesta y de larga duración.

²⁵ Vid. CSCE/OIDDH (1994): *Seminario sobre minorías nacionales*, Varsovia.

²⁶ De las instituciones de la UE ha sido el Parlamento Europeo la más activa, siendo los diferentes grupos políticos los impulsores del tema. A modo de ejemplo de actuación indirecta, se puede citar la directiva emanada del Consejo Europeo de Tampere de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen social y étnico. Respecto a la UE y las minorías, vid. AMATO, G.; BATT, J. (1998): “Minority Rights and the EU Enlargement to the East”, en *RSC Policy Paper*, n. 98; BRUSIS, M. (2003): “The European Union and Interethnic Power Sharing Arrangements in Accession Countries”, en *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues*, n. 1; CALDUCH, R. (2001): “Soluciones regionales para la protección internacional de las minorías en Europa”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.): *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*. Universidad de Alcalá de Henares, p. 95-125; PENTASSUGLIA, G. (2001): “The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe”, en *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, p. 3-38; VERMEERSCH, P. (2003): “EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe. Explaining Policy Shifts in the Czech republic, Hungary and Poland”, en *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues*, n. 1.

exigencia del respeto de la igualdad entre razas y los derechos de las minorías). La evolución del cumplimiento de dichos criterios (recogida en los informes periódicos que presentaba la Comisión Europea sobre los progresos realizados por los países candidatos), junto con los criterios y principios previamente adoptados por la OSCE y el CdE, fueron los marcos de los que se valió la UE para gestionar la cuestión de los derechos de los grupos minoritarios en los candidatos²⁷.

En estos años de nuevo sistema internacional, la praxis muestra que para abordar la cuestión de las minorías en el ámbito de la Europa Central y Oriental no sólo se ha utilizado el marco normativo constituido por el conjunto de documentos aquí mencionados y una serie de mecanismos e instituciones creados por las OI para minorías (ACMN y las misiones de larga duración en la OSCE), sino que también se ha recurrido a otros instrumentos. Por una parte, la firma de tratados bilaterales firmados (entre 1992-1996) por algunos países comunitarios y de la Europa Central y Oriental para la protección de las minorías. Esta política de tratados bilaterales fue especialmente intensa en los primeros años noventa, siendo Alemania y Francia los principales impulsores. En el caso alemán, la práctica de acuerdos bilaterales de buena vecindad fue utilizada para garantizar las fronteras surgidas a partir de la Segunda Guerra Mundial y con el fin de asegurar la protección de minorías de origen germánico en los Estados de Europa Central y Oriental²⁸. A partir de entonces, la política se generaliza, teniendo la mayoría de los tratados bilaterales una estructura muy similar entre sí (modelo germano-polaco)²⁹. Quizás lo que más llame la atención de estos tratados es que las minorías interesadas no fueron consultadas ni participaron en las negociaciones de los mismos. Por otra, se hará uso de un espacio diplomático que recogerá los tratados bilaterales y una serie de acuerdos concluidos entre los países de la Europa del Este y los países comunitarios, el llamado Pacto de Estabilidad³⁰ (PdE), de 1995 (propuesta francesa, conocida también como Plan Balladur). El PdE contempla la utilización del mecanismo OSCE de Conciliación y Arbitraje ante las disputas que pudiesen surgir entre los estados de la Europa Central y Oriental. Con este marco normativo-político-jurídico se gestionarán las situaciones de conflictividad que afecten a las viejas y nuevas minorías.

²⁷ La UE ha hecho siempre mención a lo pactado y consensuado respecto al tema en el ámbito de otras organizaciones internacionales, el referente que más aparece es el Acta Final de Helsinki (1975).

²⁸ En esta línea, y como complemento de los tratados de buena vecindad, Alemania firmó tratados de amistad y cooperación con Bulgaria (1991), Hungría (1992) y Rumanía (1992).

²⁹ Vid. GAL, K. (1999): "The role of bilateral treaties in the protection of national minorities in Central and Eastern Europe", en *Helsinki Monitor*, n. 3, p. 73-89; LANTSCHER, E. (2004): "Protection of National Minorities through Bilateral Agreements", en *European Yearbook of Minority Issues*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, vol. 2 2002/2003, p. 579- 604.

³⁰ El Pacto de Estabilidad fue adoptado en 1995 como iniciativa de la UE. Está dirigido fundamentalmente a seis países de la Europa Central y Oriental (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia) y a los tres estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). El pacto consiste en una declaración y una lista de acuerdos y compromisos de los países mencionados con estados de la Unión Europea y con otros estados invitados. El pacto no es un tratado internacional, es un documento sin vínculo jurídico para sus signatarios, los que sí tienen fuerza jurídica son los acuerdos bilaterales que incluye el pacto. El papel de la OSCE respecto al PdE es el de ser depositario del documento.

III. Minorías y conflictos: prevención y gestión en la Nueva Europa

1. Las minorías “viejas” o tradicionales

De las denominadas minorías tradicionales o “viejas” (vid. cuadro 1) se han elegido las magiares y las germanas para analizar la conflictividad en torno a ellas. Como se ha apuntado, las primeras son las más importantes numéricamente en Europa Central y también las más dispersas territorialmente, lo que dota de complejidad toda gestión destinada a asegurar la protección de sus derechos. Este caso constituye un verdadero “laboratorio” de cómo se aplica todo el entramado político-institucional creado en posguerra fría para encaminar la posible solución al conflicto en paralelo al proceso de ampliación comunitaria. Sin embargo, de la conflictividad vinculada a las minorías alemanas, de menor resonancia y calado que la anterior, interesa destacar el peso que la política y la diplomacia del “orden” de guerra fría tienen en su gestión.

A. Las minorías húngaras

La actual población de Hungría es de aproximadamente diez millones de habitantes³¹, pero fuera de sus fronteras existen cinco millones de magiares³²: dos millones en la provincia rumana de Transilvania, seiscientos mil en Eslovaquia (son casi el once por ciento de la población), trescientos cincuenta mil en la provincia serbia de Voivodina y doscientos mil en Ucrania. Desde el fin de la guerra fría, la situación de estas minorías, a excepción de las de Ucrania³³, ha generado tensiones. En Rumanía, los húngaros de Transilvania constituyen, en términos numéricos, la minoría nacional más importante en Europa. Tanto para rumanos como para húngaros, Transilvania es la región origen de su cultura. Esta situación histórica y otras cuestiones vinculadas a la educación y el uso de la lengua húngara por parte de la minoría magiar en la región fueron motivo de disputa entre las comunidades húngara y rumana desde 1989.

En 1993, a solicitud del gobierno de Bucarest, la OSCE, por medio de la figura del ACMN, comienza a colaborar en la gestión del tema. Su cometido es examinar la situación global de las minorías presentes en territorio rumano (más de veinte grupos étnicos que representan entre el diez y el quince por ciento de su población).

³¹ En Hungría existen diversas minorías: armenios, búlgaros, eslovacos, ucranianos y comunidad romaní, que constituyen un número escaso sobre el total de la población. Estas minorías no están concentradas territorialmente y desde 1993 se benefician de un régimen de protección que comporta derechos colectivos y culturales.

³² El Tratado de Trianon (1920) implica para Hungría la pérdida de dos tercios de su territorio y un tercio de población. Dichas pérdidas se realizan a favor de Rumanía, Checoslovaquia y el reino de serbios, croatas y eslovenos (la futura Yugoslavia). Entre 1938 y 1945, Hungría recupera parte de los territorios perdidos, a excepción de tres grandes ciudades sobre la ribera sur del Danubio, que quedan en territorio checo.

³³ En mayo de 1991, Hungría y Ucrania se comprometen a asegurar el respeto de los derechos de las minorías nacionales existentes en sus territorios.

Como resultado de la visita del ACMN y de la voluntad del gobierno rumano, se crea el Consejo de Minorías Étnicas (CME), instaurado para abordar las cuestiones educativas y lingüísticas (que complementaría tanto la nueva Constitución como la legislación destinada a la protección de los derechos de los individuos pertenecientes a minorías). El trabajo del ACMN respecto a la situación de los grupos minoritarios húngaros se dirigió hacia tres grandes ámbitos, el gubernamental (con el recientemente creado CME), para la puesta en práctica de programas y actividades culturales y para la edición de publicaciones (periódicos) en la lengua de las minorías; el político, manteniendo contactos con los responsables de partidos políticos, como el de la Alianza Democrática de los Húngaros en Rumanía (ADHR), y el privado, con ONG locales vinculadas activamente a trabajar sobre derechos de minorías (por ejemplo, el Comité Rumano de Helsinki). El ACMN propuso, en 1994, la creación de la figura de un defensor para las minorías, a la vez que profundizar los contactos bilaterales con Hungría. Sin embargo, este último tema permanecerá congelado hasta finales de 1995, en que, en el marco de los tratados de buena vecindad, amistad y cooperación que recogerá el PdE, Rumanía y Hungría decidan establecer negociaciones que contemplen disposiciones referentes a minorías nacionales. La complejidad y la dificultad de las negociaciones quedan patentes en el hecho de que hasta casi finales de 1996 no se rubricará el tratado bilateral. Entre los acuerdos del tratado, figuró el de establecer comisiones y comités conjuntos³⁴ que controlasen la puesta en práctica de los compromisos adquiridos, que permitió, en 1997 y 1998, los encuentros de la Comisión Conjunta Húngaro-Rumano (a nivel de ministros de Asuntos Exteriores). La participación progresiva desde 1996 de la ADHR en la política rumana permitió cierta mejoría de las relaciones entre la minoría magiar y el estado rumano (dando lugar al llamado “modelo de reconciliación húngaro-rumano”), pero la tensión no desapareció³⁵.

En Eslovaquia, la situación de las minorías húngaras ubicadas en el sur del Estado también generó problemas entre los dos países. Parte del origen del conflicto, amén de raíces históricas, hay que situarlo en la expulsión de setenta y cinco mil húngaros, en 1945-1946, con motivo de la promulgación de los Decretos Benes en la desaparecida Checoslovaquia (que les privaron del derecho de ciudadanía y de propiedad³⁶). Este conflicto se patentiza con el fin de la guerra fría, con la división del Estado checoslovaco y, particularmente, con la política nacional-populista llevada a cabo por el gobierno de Bratislava, a partir de 1993 (presidencia de Meciar). En el

³⁴ Una ilustración de la dificultad de las negociaciones fue establecer la composición, la autoridad y la calidad de las comisiones. Mientras, Hungría solicita que sea y se denomine Comisión Conjunta Intergubernamental, Rumanía sostiene que debe ser un Grupo de Trabajo de Expertos; vid. ANDEESCU (2004), *op. cit.*; GHEBALI (1996), *op. cit.*; RAMELOT; REMACLE (1995), *op. cit.*; SAINZ GSELL (2005), *op. cit.*

³⁵ La participación de la ADHR en el gobierno no significó el reconocimiento del estatuto de conacionalidad de los húngaros en Rumanía solicitado por este grupo, vid. ANDEESCU, G. (2004): “Conflicto y reconciliación en las relaciones rumano-húngaras”, en GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (2004), *op. cit.*

³⁶ En 1945, el presidente checoslovaco Edvard Benes ordenó la expulsión y la confiscación de los bienes de los húngaros sospechosos de simpatías con el nazismo y de los alemanes del sudeste.

caso de la República Checa, la situación de las minorías húngaras (numéricamente escasa) no produjo tensiones.

La situación³⁷, con acuerdo de Hungría y Eslovaquia, genera la intervención del ACMN. La fórmula elegida para gestionar el conflicto por el ACMN fue original, ya que se decidió abordar el tema desde el ámbito de la reciprocidad: un mecanismo *ad hoc* (tres especialistas en derecho de las minorías) que investigase la situación de la minoría nacional magiar en Eslovaquia y la de la minoría nacional eslovaca en Hungría³⁸. En 1994, el ACMN realiza, por una parte, un seguimiento de la ley húngara sobre el estatuto de las minorías y su representación en el Parlamento de Budapest; y, por otra, las consecuencias del proyecto eslovaco de reforma administrativa sobre la minoría húngara y de leyes referidas a la educación y a la lengua³⁹. El ACMN propondrá, respecto a Eslovaquia, la necesidad de crear instrumentos de diálogo (un órgano especializado dotado de competencias donde las autoridades eslovacas y representantes de las minorías pudiesen hablar abiertamente de estas cuestiones), confiar las tareas de educación a las autoridades autónomas y la utilización del bilingüismo en la denominación de pueblos y ciudades en regiones mayoritariamente húngaras. Referente a Hungría, las propuestas seguirán la misma línea que para Eslovaquia. Al gobierno de Budapest le sugiere la creación de un defensor para las minorías, abordar el problema de la falta de representación de minorías en el Parlamento, y la aplicación de la ley sobre derechos de las minorías que garanticen su autonomía.

Hay que señalar que, a partir de 1995, la labor del ACMN de la OSCE fue apoyada desde fuera por el PdE y el CdE. Desde el marco del pacto (y en particular por la presión de la diplomacia francesa), se invita a Hungría y a Eslovaquia a firmar en París un tratado de buena vecindad y de cooperación (marzo 1995), que entra en vigor en mayo de 1996. Este tratado encaminó los contenciosos entre los dos países. Por una parte, y tal como deseaba Bratislava, se anuncia la renuncia de las partes a toda reivindicación territorial y se afirma que las personas pertenecientes a las minorías nacionales que viven en sus territorios tienen los mismo deberes y derechos que los otros ciudadanos. Por otra, y satisfaciendo las demandas de Budapest, se prohíbe toda política de asimilación forzada o de modificación étnica en las regiones habitadas por las minorías; se les reconoce a éstas un derecho individual y colectivo del libre uso de la lengua materna, tanto en público como en privado. También se incluye una recomendación formulada por el CdE, que sugiere la puesta

³⁷ En paralelo a esta conflictividad motivada por la situación de las minorías, Hungría y Eslovaquia tenían entonces otra fuente de confrontación, la construcción, por parte de Bratislava, de la presa Nagymaros sobre el río Danubio, con la que Budapest no estaba de acuerdo.

³⁸ El mecanismo fue pensado para un periodo inicial de dos años. Consistían en visitas, al final de las cuales se emitían recomendaciones. A raíz de los buenos resultados se decidió prorrogarlo.

³⁹ Las indagaciones del ACMN se centraron: a) en la existencia de escuelas alternativas o de enseñanza alternativa, escuelas húngaras o eslovacas en las que sólo se introducía la lengua materna para la enseñanza de algunas asignaturas y b) la posibilidad de la formación de docentes húngaros en el Instituto Pedagógico de Nitra (Transilvania).

en práctica de instrumentos políticos que garanticen, en las regiones donde son mayoría las personas pertenecientes a un grupo minoritario, el derecho de disponer de administraciones locales o autónomas apropiadas o de un estatuto especial que correspondan a la situación histórica y territorial específica y conforme a la legislación nacional de Estado. Como se ha mencionado, el Tratado de 1995 fue ratificado por ambos parlamentos, pero en el caso eslovaco, una resolución interpretativa excluye el otorgamiento de derechos colectivos y la autonomía territorial.

La cuestión de las minorías magiares en Europa volvió a cobrar actualidad en junio de 2001, en pleno proceso de negociación de la ampliación de la UE, cuando el Parlamento de Hungría decidió reconocer una serie de derechos especiales a la minoría húngara residente en algunos de los países limítrofes (ley sobre los húngaros que viven en países vecinos, conocida como Ley de Estatus)⁴⁰. Lo que fue visto, por Estados limítrofes, en especial Rumanía y Eslovaquia, como una tentativa de aplicar extraterritorialmente la legislación húngara, en consecuencia, posibilitar la existencia en sus territorios de ciudadanos de primera (húngaros comunitarios) y de segunda categoría (el resto de ciudadanos). A raíz de esta ley de derechos especiales, que el ACMN incorporó a su agenda de trabajo, se desencadenó la primera gran crisis entre los candidatos a la UE que afectó las relaciones entre Hungría y Eslovaquia y la República Checa, no sólo en el marco de las negociaciones para su adhesión a la UE, sino en el de la Alianza Atlántica, también en vías de ampliación⁴¹. La Ley del Estatus fue sometida, por iniciativa húngara, rumana y eslovaca, a la valoración del CdE, por medio de la denominada Comisión de Venecia. El informe de esta última, interpretado de forma diferente por húngaros y rumanos, también dio paso a polémica. El tema se encaminaría —se “desactivaría”— hacia una solución en el marco del proceso de adhesión a la UE. En este sentido, la Comisión Europea recomendó la puesta en práctica de las sugerencias del CdE, es decir, que la aplicación de la ley debía estar precedida de acuerdos previos con los países afectados. A la hora de su incorporación al marco comunitario, Hungría se comprometió a derogar toda disposición que no fuese conforme con el derecho comunitario, dejando abierta la vía a una resolución pacífica de la controversia con sus vecinos eslovacos y rumanos, por la situación de los magiares en esos Estados⁴².

⁴⁰ La razón esgrimida por Budapest para adoptar esta decisión fue evitar una avalancha repentina de población cuando Hungría ingresase en la UE. La decisión de Budapest generó serios recelos, ya que las medidas adoptadas reconocían a los magiares de países vecinos, entre otros derechos, la posibilidad de trabajar legalmente tres meses al año en el interior del país, así como educación universitaria gratuita y una serie de beneficios sanitarios, respecto a la ley. Vid. KANTOR, Z. (2004): “La ley de estatus y la política húngara sobre la nación”, en GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (2004), *op. cit.* p. 59-78.

⁴¹ El gobierno de Hungría llegó a amenazar a Eslovaquia con negarle el apoyo para su ingreso en la Alianza Atlántica, con motivo de la reunión del Consejo Atlántico de Praga de noviembre de 2002) y en visita a Bruselas (instituciones comunitarias) opinó que la República Checa y Eslovaquia deberían revisar su legislación (Decretos Benes) antes de incorporarse a la UE.

⁴² Sobre el tema, vid. BARBÉ, E.; SAINZ GSELL, N. (2003): “Entre la importació i la resolució de conflictes: noves tasques per a la Unió ampliada” (impacte politicoinstitucional. Segona part. La Unió Europea ampliada: un nou ordre europeu), en DALMAU, C. (dir.): *L'ampliació de la Unió Europea. Efectes a Catalunya (Llibre Blanc del Patronat)*. Patronat Català Pro Europa, Barcelona, p. 117-129.

B. Las minorías alemanas

En la posguerra fría, las tensiones en torno a la situación de las minorías alemanas en Europa Central y Oriental derivan, fundamentalmente, de lo que comúnmente se ha denominado el “retorno de la historia” (el pasado alemán, la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas) tras el fin de la guerra fría. Comparativamente, la conflictividad que atañe a este grupo minoritario no tuvo la relevancia de la de los húngaros o rusos. Lo que sí interesa es mencionar cómo se gestionaron los problemas surgidos respecto a estas minorías con motivo de las últimas ampliaciones de la UE. Como se apuntó, Alemania implementó una política activa en la protección de las minorías de origen germano presentes en territorio centroeuropeo en los años noventa. El gran instrumento utilizado por Berlín fue la firma de tratados bilaterales con los estados en los que había y hay presencia de estos grupos: Eslovaquia, República Checa, Polonia y Rumanía.

Sin embargo, en el marco de las negociaciones de incorporación a la UE, la situación de los expropiados y expulsados alemanes de Checoslovaquia a raíz de los Decretos Benes de 1945 constituiría motivo de controversia entre dos estados comunitarios, Austria y Alemania, y un candidato, la República Checa. Dichos decretos afectaron a más de tres millones de Sudetes alemanes (en actual territorio checo) y treinta mil alemanes de los Cárpatos. La cuestión adquirió notoriedad y trascendencia, al ser incorporado el tema en los programas de gobierno de algunos partidos políticos, tanto de Alemania (la Democracia Cristiana liderada por Stoiber⁴³) como, particularmente, de Austria (el Partido Liberal Austriaco del ultraderechista Haider) en pleno proceso de adhesión a las comunidades.

Todos los países de la UE, con excepción de Austria (miembro comunitario desde 1995), convinieron en no incluir la cuestión en la agenda de la ampliación. No obstante, la situación de las minorías germanas fue fuente de constante malestar a lo largo de las negociaciones. El gobierno austriaco, conformado en 1996 por la llamada Gran Coalición, con participación de los liberales de Haider, no dudó en utilizar la cuestión de los derechos de las minorías alemanas en los Sudetes. Así, se sumó a la demanda de ciertos sectores de la sociedad alemana que reclamaban la aplicación del bilingüismo (alemán-checo) en la zona donde se habían producido las expulsiones en los años cuarenta, llegando a solicitar, incluso, la derogación de los Decretos Benes⁴⁴. El rechazo de las pretensiones austriacas y las referencias

⁴³ Stoiber, como primer ministro de Baviera, hacía mención a un tema sensible, ya que más del treinta por ciento de su electorado reconocía tener sus raíces en los Sudetes.

⁴⁴ En 1996, asociaciones de sudetoalemanes de Austria y de Alemania (Baviera) solicitaron carteles bilingües en zonas checas donde vivieron los alemanes. A estas demandas se adhirió el líder austriaco Haider, quien solicitó la inmediata abolición de los decretos. El tema de los Sudetes también llegó a Naciones Unidas en 1995, cuando el Comité de Derechos Humanos (creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) examinó ese año la demanda del ciudadano de origen alemán de los Sudetes Ruediger Schlosser contra la República Checa. Vid. NACIONES UNIDAS (1995): “Comunicación N670/1995: República Checa 21.10.98”, CCPR/C/64/D/670/1995.

históricas al “colaboracionismo de los Sudetes con el nazismo”, por parte de las autoridades checas, agravaría la dificultad de las relaciones, que conduciría, en 2002, en plenas negociaciones, a la crisis más seria entre checos y alemanes y austriacos (cancelación de la visita del canciller alemán Schroeder a Praga y la amenaza de no ratificación del Tratado de Adhesión de la República Checa por parte de Viena).

La intensidad de la polémica motivaría, en 2002, la reafirmación de la declaración formulada por Gran Bretaña, Federación Rusa y Estados Unidos (los países aliados vencedores de la Segunda Guerra Mundial) en 1995 sobre la total validez de lo acordado en Potsdam y, consecuentemente, de los Decretos Benes, hecho que ya había reconocido la propia Alemania en la declaración conjunta germano-checa de 1997 y que la República Checa había sostenido en todo momento⁴⁵. La manifestación aliada resaltando la vigencia del Orden de Potsdam ayudó a desbloquear la situación. En el marco de las instituciones comunitarias, la demanda austriaca no se vio apoyada. El Parlamento Europeo se había posicionado en 1997 sobre la plena vigencia de los decretos y en los informes de la Comisión previos a la adhesión, el tema no se recogería.

2. Las “nuevas”⁴⁶ minorías: las minorías rusas en los Estados bálticos

Con motivo de la desaparición de la Unión Soviética, en 1991, casi veinticinco millones de personas de origen ruso se encontraron entonces dispersas en las nuevas repúblicas (*vid.* cuadros 2 y 3), especialmente en Ucrania (más de once millones que constituían el veintidós por ciento de la población), Kazajstán (seis millones y medio, más del treinta por ciento de la población), Estonia y Letonia (casi dos millones, más del treinta por ciento de la población en cada país) y Kirguistán (ochocientos mil personas, veinte por ciento de la población)⁴⁷.

⁴⁵ Con motivo de la polémica, el gobierno checo realizó un análisis (a través de un grupo de expertos) de los decretos. En dicho estudio, se llegó a la conclusión de que fueron legales y legítimos en el contexto internacional en que tuvieron lugar. El estudio fue entregado al presidente de la Comisión Europea. El entonces presidente Havel, en su escrito *Benes y el dilema checo*, reconoce la dureza del “horroroso dilema” al que tuvo que enfrentarse el dirigente de su país al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Pero sostuvo que en el siglo XXI resucitar antiguas enemistades, no sólo perjudica a alemanes y a checos, sino también la evolución de la propia Europa.

⁴⁶ La denominación hace referencia a las minorías existentes en el ámbito de la antigua Unión Soviética y no a las constituidas recientemente como producto de los movimientos migratorios que tienen lugar en Europa a partir de los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, *vid.* EIDE, A. (2004): “The Rights of “Old” versus “New” Minorities”, en *European Yearbook of Minority Issues*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, vol. 2, 2002/2003, p. 365-379. Sobre el tema en el ámbito ruso-soviético, *vid.* CARATINI, R. (1990): *Dictionnaire des nationalités et des minorités en URSS*. Larousse, París; CHINN, J.; KAISER, R. (1996): *Russians as the New Minority*. Boulder: Westview Press; KOLSTOE, P. (1995): *Russians in the Former Soviet Republics*. Hurst and Co. Londres.

⁴⁷ Las cifras se refieren a 1991. *Vid.* GHEBALI (1996), *op. cit.*, p. 535; HYMAN, A. (1993): “Russian Outside Russia”, en *The World Today*, vol. 49, n. 11, p. 205-208 y TAIBO, C. (1995): *Crisis y cambio en la Europa del Este*. Alianza, Madrid.

De estos casos, fue la situación de las minorías rusófonas en los países bálticos la que mayor y permanente conflictividad suscitó en el espacio exsoviético, enfrentando a la Federación Rusa con Estonia y Letonia⁴⁸. La controversia, ligada a otras dos que se abren como producto del fin de la Europa de guerra fría, los litigios fronterizos y la presencia militar rusa en territorio estonio y letón, ha sido una de las más complejas y difíciles de gestionar por el lugar estratégico que los Estados bálticos ocupan en la política de seguridad de la Federación (acceso directo al mar Báltico y zona de paso al enclave ruso de Kaliningrado) y que afectan, en términos de seguridad y de prestigio, su condición de potencia mundial.

Uno de los rasgos más significativos de los Estados bálticos lo constituye la composición de las sociedades, lo que permite hablar de cierta “homogeneidad” en el caso de Lituania, no así en el de Estonia y de Letonia. En estos dos últimos, existe una importante presencia de población rusófona que supera el 30% del total de la población. Este importante número de rusos en territorio estonio y letón, algunos en situación de apátridas, y el reconocimiento de sus derechos básicos han constituido el tema más destacado en el marco de las relaciones con Rusia, y también con la UE (cumplimiento de los Criterios de Copenhague).

Estonia, Letonia y Lituania, por su herencia cultural y religiosa (alemana, polaca y escandinava), constituyen parte de la Europa Central y nórdica, más que de la Europa Oriental. El cristianismo occidental, especialmente su versión protestante, ha marcado profundamente sus idiosincrasias, distinguiendo radicalmente a los bálticos de los países de cristianismo ortodoxo⁴⁹.

⁴⁸ El tema ha sido abordado en BARBÉ y SAINZ GSELL (2003), *op. cit.*; GRARE, F. (ed.) (1995): *La Russie dans tous les Etats*. Bruylant, Bruselas. GOBLE, P. (1994): “Three States, Three Fates”, en *Current History*, vol. 93, n. 585, p. 332-336; LEPINGWELL, J. (1994): “The Russian Military and Security Policy in the Near Abroad”, en *Survival*, vol. 36, n. 13, p. 70-92; LUCAS, M. (1995): “The Search for Security in Greater Europe: The Russian Federation, the CIS and the International Organizations”, en *Transitions*. Bruselas, vol. xxxvi, n.1 y 2, p. 166-219; SAINZ GSELL, N. (1999): “Gestión de conflictos en la Europa de post-guerra fría: las relaciones Federación Rusa-Estados Bálticos en el marco de la OSCE”, en *Cuadernos Constitucionales*, n. 28/29 (verano/otoño), vol. 2, p. 51-80; YAKEMTCHOUK, R. (1991): “Les Republiques Baltes en droit international”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVII, p. 265-270.

⁴⁹ En Estonia, la presencia de la Iglesia Ortodoxa es significativa, aunque tiene importantes disputas internas. Históricamente, la cuestión de a qué patriarcado quedaba sometida dicha Iglesia se definía en función del estatuto político de Estonia. Así, cuando Estonia fue parte del imperio ruso, la Iglesia estuvo subordinada al patriarca de Moscú. En los años veinte, cuando el país báltico fue independiente, rompió con Moscú y estuvo subordinado a Constantinopla. En el orden soviético, la Iglesia se dividió. Un grupo de exiliados en Suecia se mantuvo fiel a Constantinopla, mientras la de Estonia lo fue de Moscú. A partir de 1991, existen dos iglesias ortodoxas en Estonia, la dependiente del patriarca de Moscú y la dependiente del de Constantinopla, que pugnan por ser la “legítima”. Los líderes de la Federación han dado un importante apoyo a la Iglesia vinculada a Moscú. La cuestión religiosa ha aparecido a la hora de abordar las relaciones estonio-rusas.

A. Lituania

En el caso de Lituania, las diferencias existentes se solucionaron rápidamente. No existían contenciosos fronterizos lituano-rusos. La república obtuvo territorios a costa de Polonia (Vilnius en 1939) y de Alemania (Memel en 1945) y sólo ha mostrado preocupación por la militarización del enclave de Kaliningrado. La presencia de la “minoría rusa” (escasa numéricamente, menos del diez por ciento de la población) se solventó merced a la adopción, por parte del gobierno de Vilnius, de la ley sobre ciudadanía que entró en vigor en 1991 y que permitió la integración rápida y sin condiciones de las personas de origen no lituano que residían en el país desde hacía diez años⁵⁰. En 1993, Lituania ingresó en el CdE sin ningún tipo de problemas, lo que no ocurrió con sus vecinos estonios y letones.

B. Estonia y Letonia

Los casos de Estonia y de Letonia son diferentes. Ambos Estados tienen una importante presencia rusófona entre su población y, además, mantienen abiertos litigios fronterizos con la Federación. La solución a los problemas de fronteras derivados de las reformas administrativas realizadas por la Unión Soviética en 1945 está lejos de ser alcanzada. A raíz de las reformas mencionadas, Estonia perdió en favor de la República Federativa Rusa tres cuartas partes de la región de Petseri y una parte del este de Narva (cinco por ciento de su territorio y seis por ciento de su población). Letonia, por su parte, concedió a la República Rusa la zona de Yaunlatgale (dos por ciento del territorio y de la población). Tanto estonios como letones fundamentan sus derechos sobre las zonas cedidas durante su pertenencia a la Unión Soviética en tratados anteriores a su incorporación. El gobierno de Tallín sostiene que por el Tratado de Tartu (1920), firmado por Estonia y la Unión Soviética, esta última reconocía las fronteras de la época. Por su parte, Moscú sostiene que dicho tratado quedó caduco tras la anexión del Estado báltico en 1940. Producto de esta política de no reconocimiento de los acuerdos negociados antes de 1940 ha sido la fijación unilateral por parte de la Federación, en 1994, de la frontera estonio-rusa. Letonia también se ha basado en acuerdos anteriores a la anexión, en este caso el Tratado de Riga (1920), por el que la República Federativa Rusa reconocía las fronteras de la época. Al igual que lo sucedido con Estonia, Moscú sólo reconoce las fronteras de 1945.

En Estonia, la población de origen ruso se concentra particularmente en el nordeste del país, siendo la ciudad de Narva el verdadero corazón de la comunidad rusa presente en territorio estonio. Las otras ciudades, con importante mayoría rusa, son

⁵⁰ El hecho de que en Lituania no existiesen instalaciones militares de importancia estratégica y vital para la Federación, y que ésta deseara conservar, a diferencia de lo que ocurría en Letonia (base de Skrunda) y en Estonia (base de Paldiski), facilitó la solución del tema de la presencia militar. Además, para el gobierno de Moscú fue importante mantener buenas relaciones con el de Vilnius, por un triple motivo: Lituania es el acceso más directo a Kaliningrado; se necesitaba la asistencia lituana para el traslado de las fuerzas militares rusas desde Alemania y Polonia, y la ayuda de empresas lituanas (construcción de alojamientos) para el realojamiento en territorio ruso (Kaliningrado) de las tropas estacionadas en Lituania.

las de Sillamae, Kohtla-Järve y Paldiski. Declarada la independencia, el gobierno estonio se negó a reconocer la nacionalidad a los residentes en su territorio desde la época soviética⁵¹, imponiendo requisitos (residencia e idioma) que dejaban fuera de las primeras elecciones de la Estonia independiente a la mayor parte de la población rusófona residente en el país.

Letonia también sufrió, durante la época soviética, una importante “rusificación”. La población de origen letón en el país alcanzaba, antes de 1940, el setenta por ciento del total de la población. En 1989, dicha población apenas llegaba al cincuenta y dos por ciento, el resto era población de origen eslavo. En 1991 y 1993, el gobierno letón adoptó una legislación muy restrictiva para que los residentes obtuviesen la nacionalidad del país⁵². Los criterios de nacionalidad transformaban en ciudadanos de “segunda” o en apátridas a los de origen no letón.

La situación de las poblaciones rusófonas en Estonia y Letonia implicaron un conflicto con la Federación Rusa, que ésta no dudó en internacionalizar. Moscú llevó el tema a dos foros, Naciones Unidas⁵³ y la OSCE (aquí, la Federación vinculó el tema al de las negociaciones bilaterales de la retirada de sus efectivos militares de los bálticos⁵⁴). La incorporación del tema a la agenda OSCE puso en marcha, por

⁵¹ En 1992, el gobierno de Tallín puso en vigor la ley de ciudadanía de 1938. Dicha ley estipulaba que la ciudadanía estonia era exclusivamente para los que ya la tenían y sus descendientes. Es decir, que podían optar a ella los nacidos de estonios y que habían residido en el país durante más de cincuenta años.

⁵² Dicha legislación tuvo en cuenta criterios de residencia mínima (dieciséis años), conocimiento de la lengua letona y cuotas de naturalización muy restringidas. La resolución del gobierno letón de 15 de octubre de 1991, sólo un mes después de la incorporación del estado a la OSCE, establecía que la nacionalidad la adquirirían, de manera automática, aquellas personas que la habían tenido antes de 1940, así como sus descendientes. Para el resto, las condiciones de obtención eran las siguientes: una residencia mínima de dieciséis años, conocimiento escrito y hablado del letón, renuncia a la nacionalidad anterior y conocimiento de la Constitución letona. Estas condiciones restrictivas se amplían aún más, en 1993, cuando el Parlamento adopta una ley de ciudadanía que recoge las condiciones mencionadas y agrega la de las cuotas de ciudadanía por año (0,1% del total de la población del Estado).

⁵³ La Federación presentó el tema en la Asamblea General en 1992 y 1993. En ambas ocasiones, la organización recomendó a los estados concernidos solucionar la cuestión sobre las normativas en el ámbito de los derechos humanos emanadas del derecho internacional.

⁵⁴ El tema de la presencia militar rusa fue negociado por rusos y estonio-letones de forma bilateral en el marco de la OSCE, que actuó como garante de los compromisos alcanzados. Las negociaciones en este ámbito no fueron fáciles, en especial las ruso-letonas. Riga no estaba dispuesta a ser tan generosa como lo había sido Vilnius a la hora de ofrecer contrapartidas a la retirada del ejército de la Federación. A diferencia de Lituania, Letonia no estaba decidida a conceder la ciudadanía a los residentes de origen ruso. Para el gobierno de Riga, al otorgar la ciudadanía letona a la minoría rusa aparecía como un posible elemento desestabilizador y una amenaza a la seguridad, ya que eran los militares rusos los que habían manifestado su interés de quedarse con sus familias para siempre en suelo letón. Al tema de la ciudadanía se añadía el de la estación de radar de Skrunda, construida por los soviéticos en los años sesenta, a ciento cincuenta kilómetros de Riga. Desde la óptica rusa, esta estación era estratégicamente vital, puesto que forma parte del sistema de defensa ruso (alerta temprana sobre ataques con misiles al territorio de la Federación). Los dos temas mencionados fueron el centro de las conversaciones entre la Federación y Letonia. Recién en 1994 se logró firmar un acuerdo, en realidad un conjunto indivisible de cinco acuerdos en el que la retirada de tropas era tan sólo uno de los temas. El primero de los acuerdos, y el más significativo, establecía la retirada progresiva, hasta el año 2000. Durante el tiempo que durase

primera vez, toda la estructura de diplomacia preventiva de la organización. En el caso de Estonia, la organización comenzó su actividad por medio de la participación del ACMN. Su gestión permitió desbloquear y avanzar en las negociaciones, lográndose la adopción de leyes vinculadas a la obtención de la nacionalidad estonia y a la situación de los extranjeros en el país. Una de las acciones más destacadas del ACMN tuvo lugar a mediados de 1993, cuando el Parlamento estonio adoptó un proyecto de ley sobre el estatuto de los extranjeros en su territorio que contemplaba la posibilidad de expulsión del país. La gestión del ACMN, centrada en visitas y contactos (formales e informales) con el gobierno de Tallín y representantes locales de las ciudades mencionadas, logró salvar la situación. Las autoridades estonias decidieron suspender la ley y someterla al estudio del ACMN y del CdE, del que ya era miembro Estonia, y que también se había hecho eco del proyecto de ciudadanía. El resultado de la intervención se materializó en la sugerencia de definir con más precisión ciertas disposiciones que podían dar lugar a interpretaciones diversas y, en algunos casos, arbitrarias.

El CdE y la OSCE, por medio del ACMN, siguieron de cerca el desarrollo y la aplicación de la legislación estonia en materia de nacionalidad, interviniendo de manera ocasional, ya sea por solicitud de las autoridades estonias, de la población rusófona o por iniciativa propia. Hasta diciembre de 2001 funcionó una misión OSCE en Estonia. Su mandato consistió en investigar la situación de los derechos humanos y asistir a las autoridades en la implementación de lo concerniente a las leyes de la ciudadanía. La Misión trabajaba y era asistida por el ACMN, la OIDDH y el CdE, siendo la actividad conjunta particularmente relevante en ámbito lingüístico (asesoramiento de las autoridades de Estonia en el establecimiento de un “sistema de instrucción lingüística para los no estonios” que viven en el estado báltico). En los últimos años, Estonia firmó y ratificó la mayor parte de los convenios y tratados vinculados al ámbito de los derechos humanos⁵⁵. Para el periodo 2001-2007, el

la retirada escalonada, Letonia se comprometía a otorgar un estatuto legal provisorio a las fuerzas rusas, concesión que legalizaba de cierta forma dicha presencia. Como contrapartida, Moscú se comprometía a que dichas fuerzas se mantuvieran al margen de los asuntos internos del estado báltico. A pesar de la legalización mencionada, este acuerdo puede ser considerado como un triunfo de las posturas letonas en las negociaciones con Moscú. El tema de Skruna recién se da por acabado en noviembre de 1999. En la retirada de las fuerzas rusas de Estonia, el arreglo fue muy similar al de Letonia. Estonia era el mejor situado económicamente de los tres bálticos. De este modo, se acordó entre Tallín y Moscú, en julio de 1994, otorgar un estatuto temporal a las fuerzas rusas hasta su retirada definitiva, así como la posible permanencia en Estonia, sólo por un año a partir de dicha retirada, de los militares rusos. El gobierno de Tallín aceptó pagar parte de las jubilaciones de los militares retirados y su permanencia en Estonia, si éstos reunían ciertos requisitos (por ejemplo, no haber pertenecido a los servicios secretos soviéticos). El otro tema que se abordó fue el traspaso de la estación naval de Paldiski. La Federación se comprometió a desmantelarla antes del fin de septiembre de 1995, compromiso que se llevó a cabo respetando los plazos acordados. Por su posición, en medio de los otros dos bálticos, Letonia y, particularmente, Riga, fueron sitios estratégicos para los soviéticos. En la capital estaba el centro del distrito militar del Báltico, lo que aglutinaba a una importante población de origen militar (rusos, ucranianos y bielorrusos).

⁵⁵ Sin embargo, aún no ha firmado la Convención de Naciones Unidas relativo al estatuto de las personas sin estado. Estonia utiliza la denominación de “personas con ciudadanía no determinada” para definir a los ciudadanos que pueden adquirir la nacionalidad rusa u otro tipo de nacionalidad. También ha firmado, pero no ratificado, el Protocolo Adicional número 12 del Convenio Europeo para la protección de los derechos

Parlamento estonio designó un *legal chancellor*, tal como lo establece su Constitución. Entre sus funciones está la de actuar como *ombudsman* y ocuparse específicamente de la protección de las minorías.

Letonia fue el país que formuló en términos más restrictivos los requisitos de nacionalidad y de residencia, lo que originó las protestas del gobierno de Moscú en el seno de la OSCE, así como la negativa del CdE a concederle su membresía (no ingresó hasta 1995). Las condiciones de acceso a la ciudadanía letona, en particular el sistema de cuotas establecidas por el gobierno de Riga, motivaron la intervención de la OSCE por medio del ACMN, que realizó una serie de visitas entre 1993 y 1994. El ACMN recomendó a Letonia replantear el mencionado sistema, sugiriendo un sistema alternativo, el de una naturalización gradual, para evitar la incertidumbre y el temor en las poblaciones rusófonas de quedar con el estatuto de apátridas. La labor de diplomacia preventiva del ACMN se complementó con la Misión OSCE (de septiembre de 1993 a diciembre de 2001). En el caso letón, la Misión tenía por objetivo atender las cuestiones de ciudadanía y asesorar a las autoridades respecto a esas cuestiones. Una característica especial de la Misión fue la obtención de información sobre casos individuales que planteaban problemas relacionados con la ciudadanía (casi mil estudiados). La Misión y el ACMN se ocuparon de investigar situaciones que denotaban prácticas rígidas y arbitrarias de la administración letona hacia los no-letones y de asesorar a las autoridades en la elaboración de nuevas leyes de ciudadanía (1994 y 1995). En 2002, Letonia debió flexibilizar su política en materia de candidatos para las elecciones estatales y municipales debido a presiones del CdE.

A pesar del avance constante que se ha producido en materia de nacionalización y de mejora en el ámbito de derechos de ciudadanía para la minoría rusa en Estonia y Letonia, sigue existiendo un importante número de personas “no ciudadanos” y/o apátridas (que llega a casi un veinte por ciento de la población en el caso letón y más del diez por ciento en el estonio) que suma una nueva fractura en la sociedad de esos países: la de rusos residentes, “legales” y la de los “ilegales”, sin prácticamente derechos, lo que deja abierta la posibilidad del surgimiento de nuevas fricciones con Rusia.

En otras repúblicas de la antigua Unión Soviética, el tema de las minorías rusas ha seguido cauces distintos. Un hecho diferenciador de partida ha sido que ningún otro país tenía la expectativa de ingreso en la UE como elemento incentivador para la modificación de políticas de derechos humanos y, específicamente, de minorías. En estados como Kazajstán, que tiene intereses de seguridad comunes con Rusia, o Ucrania, con vínculos lingüísticos y culturales, la presencia de rusos ha sido más un tema de “acercamiento” a Moscú que de confrontación. En Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguistán, estados donde había existencia de minorías rusas, el éxodo de las mismas

humanos y libertades fundamentales. En 2002, firmó el Convenio Europeo concerniente a la abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias.

por razones político-sociales (pérdida de poder que como parte de la elite dirigente poseían, incipiente islamización de las sociedades, etc.) y por razones económicas (empobrecimiento, precarización, etc.) no ha llevado a un enfrentamiento abierto con Rusia⁵⁶. En gran parte de las repúblicas exsoviéticas, la OSCE, por medio del ACMN, apoyado en su labor por el resto de instituciones de la organización, trabaja en la cuestión de la situación de las minorías⁵⁷.

3. Una minoría transnacional: la romaní

El pueblo romaní constituye un caso especial de minoría, dado su carácter transnacional. Designados bajo el nombre de gitanos o de zíngaros, la comunidad romaní (instalada esencialmente en Europa Central y Oriental) constituye, junto a otros dos grupos, los Sinti (presentes en Alemania, Italia y Francia) y los Kalé (España, Portugal y Francia), un colectivo importante que vive en Europa. El pueblo romaní es el más numeroso (noventa por ciento del total del colectivo) y el que, históricamente, ha sido objeto de discriminación dentro de los países donde ha residido. En tanto que etnia no territorial, la comunidad romaní no reivindica la creación de un Estado propio y vive dispersa por distintos continentes⁵⁸.

El total mundial se estima entre los nueve y doce millones de personas, de los cuales de seis a diez millones viven en los territorios de la Europa Central y Oriental, en particular en Rumanía (más de dos millones), en Bulgaria (más de seiscientos mil) y en los Estados de la antigua Yugoslavia (cerca de un millón). En Europa Occidental, la comunidad romaní más numerosa se sitúa en España y Francia (aproximadamente un millón). En el marco de los regímenes comunistas, sufrieron discriminación, asimilación forzosa y el fin de la guerra fría no hizo más que agravar brutalmente su situación. El costo social de la transición hacia la economía de mercado y la emergencia de nacionalismos radicales convirtieron al pueblo romaní en la minoría más amenazada de Europa Central.

El tema, por su naturaleza y amplitud, fue asumido por la OSCE (el Documento de Copenhague condenaba el racismo y la discriminación, particularmente de esta comunidad) y ocupó un lugar destacado en la agenda con motivo de la admisión de nuevos estados participantes a partir de 1993. La cuestión fue abordada, en prin-

⁵⁶ En las repúblicas de Asia Central, la construcción de la identidad se realizó sobre la lengua de la etnia o minoría dominante con un claro rechazo a lo soviético-ruso. Si bien existe la cooficialidad de la lengua del país y el ruso, la obligación de conocer la lengua del país (hablada y escrita) para ocupar políticos y administrativos, deja fuera de la administración a la población de origen ruso. Esta es una de las causas, entre otras, de la emigración rusa de la región y, ejemplos en este sentido, son Turkmenistán y Kirguistán.

⁵⁷ El ACMN está trabajando en: Croacia, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Macedonia, Moldova, Rumanía, Rusia, Serbia, Montenegro, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁵⁸ Sobre el tema de la comunidad romaní en las relaciones internacionales, vid. GOLDSTON, J. (2002): "Roma Rights, Roma Wrongs", en *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 2, marzo-abril, p. 146-162; SOBOTKA, E. (2002) "The Limits of the State. Political Participation and Representation of Roma in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia", en *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, winter 2001/2002.

cipio, desde la dimensión humana. Así, el Informe de la Primera Reunión sobre la Implementación de la Dimensión Humana (Varsovia, 1993) daba cuenta de la vulnerabilidad de la minoría romaní y de la discriminación que experimentaba en materia de educación, vivienda, empleo y sanidad. Dada la complejidad de la situación y de la actuación que la misma requería, se decidió la intervención del ACMN. En su informe de 1993, el ACMN recomendó tres grandes actuaciones, que continúan siendo hoy los “pilares” de trabajo de la organización: primero, el mantenimiento de la cuestión de forma permanente en la agenda de todas las instituciones de la OSCE. En este sentido, sugirió la creación de un punto de contacto (establecido en 1994, con motivo de las decisiones de la Reunión de Budapest) dentro de la OIDDH, y la elaboración de un “inventario” de la situación de la minoría. Segundo, la organización de encuentros bajo la forma de seminarios que reuniesen a especialistas y actores directamente implicados en la cuestión (reuniones que tienen lugar de forma continuada a partir de 1994). Tercero, desde la óptica de la seguridad cooperativa, la colaboración con otras organizaciones, CdE, UE y Naciones Unidas y de ONG vinculadas al tema para, de manera global, abordar la cuestión.

La situación de la comunidad romaní adquiere mayor relevancia en la agenda europea con motivo de la incorporación de los Países del Este al marco comunitario⁵⁹. Como consecuencia de los informes y recomendaciones realizadas a los distintos gobiernos, tanto desde la OSCE como del CdE y la UE (en el marco de la ampliación), el tema conoció ciertos progresos. A fin de analizar comparativamente la gestión llevada a cabo con la minoría romaní en relación con otras, húngaras, eslovacas, rumanas, se menciona brevemente la cuestión en tres estados: la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

En la República Checa, la población romaní (trescientas mil personas) constituye el tres por ciento del total de la población y se encuentra ubicada mayoritariamente en las regiones de Bohemia y de Ostrava. Diversos informes (Comisión Europea, organizaciones no gubernamentales) señalan la situación de discriminación que vive la comunidad romaní en dos ámbitos concretos, el de la educación (el setenta por ciento de los niños concurre a escuelas especiales) y el de la vivienda, que ha convertido en verdaderos guetos algunos barrios, de Praga, por ejemplo. En Eslovaquia, la situación de la comunidad romaní no difiere demasiado de la de la República Checa. También los problemas más serios tienen que ver con el acceso a la educación, la sanidad y el trabajo. En el caso esloveno a los problemas mencionados, se añade el de la existencia de leyes que discriminan entre la comunidad romaní eslovena y la llegada de otras repúblicas de la antigua Yugoslavia.

Así, el gobierno checo, en función del contenido de los informes de la UE (Comisión Europea) de las normas del CdE y de las sugerencias de la OSCE, llevó a cabo una serie de reformas en materia educativa. En 2001, entró en vigor una enmienda a

⁵⁹ En los informes de la Comisión Europea se hace referencia a las condiciones de esta comunidad en Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania y Rumanía.

la ley de educación que mejora sustancialmente el acceso de la comunidad romaní a la enseñanza superior. También ese año se adoptó una ley sobre derechos de minorías que permite a las personas pertenecientes a los grupos minoritarios recibir la enseñanza en su propia lengua⁶⁰. Políticas similares han sido implementadas por los gobiernos eslovaco y esloveno, este último ha puesto en marcha un Programa para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo. Sin embargo el tema de la marginación y de la discriminación del pueblo romaní es un tema abierto, no resuelto, que pone en evidencia el “déficit democrático” respecto a esta minoría en algunos países de Europa del Este.

IV. Consideraciones finales

La valoración de la gestión de la conflictividad vinculada a las minorías en Europa Central y Oriental se realiza desde una triple dimensión: la de la evolución de la cuestión en el sistema internacional, la de los instrumentos utilizados en esa gestión y la de los resultados obtenidos.

Desde el ámbito del sistema internacional, hay que puntualizar que el nuevo sistema de posguerra fría no es ajeno a una constante que aparece cíclicamente en la historia de Europa del último siglo, al final de cada gran guerra (Primera y Segunda Guerra Mundial, y la guerra fría) que ha vivido el continente y que genera un alto grado de conflictividad: la situación de las minorías nacionales, étnicas, territoriales y sus derechos, lo que lleva a hablar de continuidad temática e histórica en las relaciones internacionales europeas del siglo XXI. De ahí que, en el marco de los conflictos y tensiones vinculados a las minorías, el pasado, o si se quiere “la vuelta de la historia”, constituye un elemento clave a la hora de explicarlos y de gestionarlos. Así, por ejemplo, algunos grupos minoritarios no han dudado en hacer referencia a acuerdos y compromisos alcanzados a comienzos del siglo pasado como base para validar o refutar su situación (Hungría y su cuestionamiento del Tratado de Trianon, Estonia y Letonia y los tratados que fijaron sus fronteras en 1945). En la línea de la continuidad, y respecto a la evolución del tema en el sistema internacional, se podría afirmar, con ciertas matizaciones, que las minorías continúan siendo una cuestión sensible e “incómoda” para los estados, prueba de ello que aún hoy sigue siendo un concepto “en busca de definición”.

En el marco de los instrumentos utilizados para la gestión, hay que destacar que la conflictividad vinculada a las minorías ha sido considerada uno de los desafíos y de las amenazas más serias a la seguridad en la Nueva Europa, lo que lleva a algunas OI a incluirla en sus agendas de trabajo. Las características y competencias de esas OI da lugar a la utilización de un modelo de colaboración, el de la seguridad

⁶⁰ En esta línea se han creado nuevos centros culturales y escolares romaní. El gobierno checo ha contado con asesoramiento de expertos holandeses en el tema de minorías étnicas que imparten cursos de capacitación en la región de Ostrava.

cooperativa, modelo que consiste en la “división de tareas” entre las organizaciones como la OSCE y el CdE que se ocupan de la denominada “seguridad blanda” (derechos humanos, democracia), siendo los instrumentos generados por ellas los que se utilicen mayoritariamente. Una figura central, en este sentido, ha sido el ACMN, instrumento de nuevo cuño, de posguerra fría, que se crea específicamente destinado a ocuparse de las minorías. El que su actuación se inscriba dentro del ámbito de la seguridad política, como instrumento de alerta temprana y no en el de la dimensión humana, que implica la puesta en marcha de mecanismos casi automáticos para gestionar una controversia, es indicador de lo acotado de sus funciones. A pesar de estas restricciones, el ACMN ha tenido importantes resultados: su acción ha permitido que el tema de las minorías fuese abordado de forma multidimensional (teniendo en cuenta los aspectos políticos, económicos y sociales de la cuestión) y de forma cooperativa (que se incluyese en la agenda de otras organizaciones). En este sentido, hay que destacar la labor conjunta llevada a cabo con el CdE y como su actividad ha sido apoyada desde fuera por instrumentos como el PdE. Si bien los recursos financieros y humanos de los que dispone el ACMN han sido y son escasos, su labor destaca por encima de las otras instituciones OSCE.

Toda labor de las OI ha sido complementada por otra modalidad de gestión, la de los tratados bilaterales. Estos últimos, de carácter jurídico y vinculante, potenciados por dos de los grandes comunitarios, Alemania y Francia. Pero, en el ámbito de los instrumentos, ha sido, sin duda, el propio proceso de ampliación comunitaria el más eficaz para desactivar y encauzar los conflictos, adquiriendo valor *per se*. Ha actuado como un catalizador y revulsivo para que los candidatos modificasen y “democratizasen” sus políticas respecto a los grupos minoritarios presentes en su territorio. Sin el incentivo de pertenencia a la UE, el logro de resultados positivos hubiese sido muy difícil.

Respecto a la gestión, a tenor de los resultados obtenidos, destaca una clara división entre los grupos minoritarios. Por una parte, la comunidad romaní y, por otra, el resto de grupos comunitarios. Mientras que en el caso de las minorías húngaras, alemanas y rusas los estados han mostrado voluntad política para la solución relativamente rápida de los conflictos, obteniéndose logros en el ámbito de la protección de sus derechos, en el de la comunidad romaní, la cuestión no ha avanzado al mismo ritmo ni con la misma voluntad de superación, lo que permitiría hablar de “minorías de primera y de segunda” en el ámbito de la Europa de posguerra fría y particularmente en el de la UE, espacio paradigma de los valores democráticos y del Estado de derecho.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL PERTENECIENTES EN LA ACTUALIDAD A LA UNIÓN EUROPEA AL FINALIZAR LA GUERRA FRÍA

País (capital)	Población (Hab.) (Año de la información)	Superficie (km²) (Densidad de población Hab./km²)	Composición de la población	Lenguas habladas	Religión
Bulgaria (Sofía)	8.473.000 (1992)	111.000 (76,3)	Búlgaros 86% Turcos 9,7% Romaníes 3,4%	Búlgaro	Ortodoxos, con minoría musulmana
Eslovaquia (Bratislava)	5.269.000 (1991)	49.050 (107,4)	Eslovacos 85,7% Húngaros 10,8% Rumanos 1,4%* Checos 1,1% Rutenios 0,3% Ucranianos 0,1% Alemanes 0,1%	Eslovaco Húngaro	Católicos, con minoría protestante
Eslovenia (Ljubljana)	1.975.000 (1991)	20.300 (97,3)	Eslovenos 90,5% Croatas 2,9% Serbios 2,2% Húngaros e italianos 4%	Esloveno Serbocroata	Católicos
Estonia (Tallín)	1.582.000 (1991)	45.100 (35,1)	Estonios 61,5% Rusos 30,3% Ucranianos, 3,1% Bielorrusos 3,3%	Estonio Ruso	Protestantes Ortodoxos
Hungría (Budapest)	10.335.000 (1992)	93.000 (111,19)	Húngaros 96,6%	Húngaro	Católicos con minorías protestante y ortodoxa
Letonia (Riga)	2.680.000 (1989)	64.500 (41,6)	Letones 51,8% Rusos 33,8% Bielorrusos 4,5% Ucranianos 3,4%	Letón Ruso	Protestantes Ortodoxos
Lituania (Vilnius)	3.691.000 (1989)	65.000 (56,8)	Lituanos 79,6% Rusos 9,4% Polacos 7% Bielorrusos 1,7%	Lituano Ruso	Católicos
Polonia (Varsovia)	38.309.000 (1991)	313.000 (122,4)	Polacos 97%	Polaco	Católicos

República Checa (Praga)	1.313.000 (1992)	78.900 (130,7)	Checos 81,2% Moravos 13,2% Eslovacos 3,1%	Checo	Católicos
Rumanía (Bucarest)	23.207.000 (1990)	237.500 (97,7)	Rumanos 89,4% Húngaros 7,1%	Rumano Húngaro	Ortodoxos

* En algunas fuentes, este porcentaje aparece como referido a personas pertenecientes a la comunidad romaní.

+ En otras fuentes consultadas, el porcentaje de población rusófona presente en Letonia alcanza el 42% de la población total del país.

Elaboración a partir de las siguientes fuentes: *Anuario El País, Censo Federal* (1989), *Informes de la Comisión Europea, Le Courier des Pays de l'Est, L'Etat du Monde* y TAIBO, C. (1995): *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Alianza, Madrid.

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA EX-UNIÓN SOVIÉTICA PERTENECIENTES EN LA ACTUALIDAD A LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES AL FINALIZAR LA GUERRA FRÍA (SIN LAS REPÚBLICAS CENTROASIÁTICAS, VID. CUADRO 3)

País (Capital)	Población (Hab.) (Año de la información)	Superficie (km²) (Densidad de población Hab./km²)	Composición de la población	Lenguas habladas	Religión
Armenia (Erevan)	3.375.000 (1993)	29.800 (113,2)	Armenios 93,3% Azeríes 2,6,7% Kurdos 1,7% Rusos 1,6%	Armenio Ruso	Ortodoxos
Azerbaiyán (Bakú)	7.137.000 (1991)	86.600 (82,4)	Azeríes 82,7% Armenios 5,6% Rusos 5,6%	Azerí Ruso	Musulma- nes
Belarús (Minsk)	10.260.00 (1991)	207.600 (49,4)	Bielorrusos 77,9% Rusos 13,2% Polacos 4,1% Ucranianos 2,9% (Judíos 1,1%)	Bielorruso Ruso	Ortodoxos
Georgia (Tbilissi- Tiflis)	5.443.000 (1991)	69.700 (78,1)	Georgianos 70,1% Armenios 8,1% Rusos 6,3% Azeríes 5,7% Osetios 3%	Georgiano Ruso	Ortodoxos con minoría musulmana
Moldova (Chisinau)	4.363.000 (1991)	33.700 (129,5)	Moldavos 64,5% Ucranianos 13,8% Rusos 13% Gagauzos 3,5%	Rumano Ruso	Ortodoxo
Federación Rusa (Moscú)	147.386.000 (1991)	17.075.000 (8,6)	Rusos 81,5% Tártaros 3,8% Ucranianos 3% Chuvaches 1,2% Bashkirios 0,9% Bielorrusos 0,8% Mordovianos 0,7%	Ruso	Ortodoxos con minoría musulmana
Ucrania (Kiev)	51.944.000	604.000 (86)	Ucranianos 72,7% Rusos 22,1 % Bielorrusos 0,9% Judíos 0,9% Moldavos 0,6%	Ucraniano Ruso	Ortodoxos con minoría católica

Elaboración a partir de las siguientes fuentes: *Anuario El País, Censo Federal* (1989), *Le Courrier des Pays de l'Est, L'Etat du Monde* y TAIBO, C. (1995): *Crisis y cambio en la Europa del Este*. Alianza, Madrid.

**CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LAS REPÚBLICAS
EXSOVIÉTICAS DE ASIA CENTRAL EN POSGUERRA FRÍA**

País (Capital)	Población (Hab.) (Año de la información)	Superficie (km²) (Densidad de población Hab./km²) Año	(Año) Composición de la población	Lenguas habladas	Religión
Kazajstán (Astana)	16.792.000 (1989) 15.469.000 (1999)	2.717.000 (6,2) 1989 (5,7) 1999	(1989) Kazajos 39,7% Rusos 37,8% Alemanes 5,8 Ucranios 5,4% Tártaros 2% Uzbekos 2% Uigures 1,13% (1999) Kazajos 53,4% Rusos 30% Alemanes 2,3% Ucranios 3,6% Tártaros 1,6% Uzbekos 2,4% Uigures 1,41%	Kazajo Ruso	Musulmanes Ortodoxos
Kirguistán (Bishkek)	4.422.000 (1989) 5.067.000 (1999)	198.000 (22,3) 1989 (25,3) 1999	(1989) Kirguizos 52,4% Rusos 21,5% Uzbekos 12,9% Ucranios 2,5% Alemanes 2,3% Tártaros 1,6% Uigures 0,86% (1999) Kirguizos 64,9% Rusos 12,55% Uzbekos 13,8% Ucranios 1,05% Alemanes 0,45% Tártaros 0,94% Uigures 0,97%	Kirguizo Ruso Uzbeko	Musulmanes Ortodoxo
Tayikistán (Dushanbe)	5.359.000 (1989) 6.195.00 (1999)	143.000 (37,5) 1989 (43,9) 1999	(1989) Tayikos 62,3% Uzbekos 23,5% Rusos 7,6% Tártaros 1,4% (2000) Tayikos 67% Uzbekos 25% Rusos 2% Tártaros 2%	Tayiko Uzbeko Ruso	Musulmanes

Turkmenistán (Ashgabat)	3.714.000 (1989) 4.794.000 (1995)	488.000 (7,6) 1989 (9,8) 1995	(1989) Turkmenos 72% Rusos 9,5% Uzbekos 9% Kazajos 2,5% Tártaros 2% (1995) Turkmenos 77% Rusos 6,7% Uzbekos 9% Kazajos 2,5% Tártaros 2%	Turkmeno Ruso Uzkeko	Musulmanes
Uzbekistán (Tashkent)	20.708.000 (1989) 25.705.000 (1999)	447.000 (46,3) 1989 (57,5) 1999	(1989) Uzbekos 71,4% Rusos 8,3% Tayikos 4,7% Kazajos 4,1% Tártaros 2,4% Karakalpakos 2% (1999) Uzbekos 74,5% Rusos 6,5% Tayikos 4,7% Kazajos 4,1% Tártaros 2,4% Karakalpakos 2,3%	Uzbeko Ruso	Musulmanes

Elaboración a partir de: *Anuario El País, Censo Federal (1989), Informes Anuales del PNUD* (índice de desarrollo humano), *Informes del Banco Mundial, L'Etat du Monde*, Editions La Découverte, París (diversas ediciones). TAIBO, C. (1995): *Crisis y cambio en la Europa del Este*. Madrid: Alianza. SAINZ GSELL, N. (2003): “ Las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia”, en *Cuadernos Constitucionales*, núm. 43/44 (primavera/verano), pp. 191-210.

El espacio posyugoslavo en el inicio del siglo XXI

Carlos Taibo

**Profesor Titular de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid**

SUMARIO: I. Introducción. II. El derrotero de los hechos en los diferentes espacios posyugoslavos. 1. Bosnia. 2. Croacia. 3. Eslovenia. 4. Kosovo. 5. Macedonia. 6. Serbia y Montenegro. 7. Vojvodina. III. Un balance general. Bibliografía.

I. Introducción

Los Balcanes occidentales han dejado de interesar al grueso de nuestros medios de comunicación. Desde que, a mediados de 1999, cobró cuerpo un protectorado internacional en Kosova y, con las excepciones, pasajeras, del derrocamiento de S. Milosevic en Serbia, en el otoño de 2000, y de la liviana guerra librada en Macedonia en 2001, se ha prestado escasa atención a lo ocurrido en las diferentes repúblicas exyugoslavas. Ni siquiera las sucesivas elecciones celebradas en Bosnia, en Croacia o en Serbia han suscitado mayor interés. Y, sin embargo, no parece aconsejable olvidar unos conflictos que muy probablemente acabarán por reaparecer en una u otra dimensión y exigirán, entonces, un precipitado esfuerzo de comprensión, como no parece razonable adherirse a la idea de que se han resuelto los principales problemas de países que en el decenio de 1990 se vieron marcados por agudas tensiones. Son muchas, muy al contrario, las tesituras delicadas que se revelan en la trastienda. En la mayoría de los casos, remiten a una circunstancia general: aunque se ha progresado en materia de estabilidad, los avances han sido menores, por no decir inexistentes, en lo que respecta a la reconstrucción de la convivencia y al asentamiento de formas políticas que merezcan, hablando en propiedad, el nombre de democráticas.

Así las cosas, el propósito de este texto es doble: si, en una primera parte, se propone escharbar en lo ocurrido en los diferentes espacios posyugoslavos en los últimos años, en una segunda, más breve, aspira a formalizar una consideración general de los principales problemas que se revelan en estas horas.

II. El derrotero de los hechos en los diferentes espacios posyugoslavos

Como inmediatamente podrá apreciarse, en las líneas que siguen prestaremos atención a algunos de los hechos principales que marcan la vida contemporánea de Bosnia, Croacia, Eslovenia, Kosovo, Macedonia, Serbia y Montenegro, y la Vojvodina. Por razones obvias, nuestro interés se concentrará ante todo en los países que fueron escenario de los conflictos más severos en el decenio de 1990.

1. Bosnia

El Acuerdo de Dayton, suscrito a finales de 1995, sigue marcando hoy los hechos en Bosnia. Recuérdese que el acuerdo en cuestión garantizaba formalmente la integridad territorial, la independencia y la soberanía de la república, definida como un Estado federal integrado por dos entidades: a la Federación de Bosnia-Herzegovina correspondía un 51% de la superficie, mientras que la República Serbia de Bosnia disponía del 49% restante. En el ámbito militar, Dayton implicó, por otra parte, un traspaso de autoridad desde UNPROFOR —el organismo dependiente de la ONU que corrió a cargo, durante la guerra, de los cascos azules— a una instancia de nueva creación, IFOR, dependiente de la OTAN. En otro plano, el acuerdo pretendía garantizar a los refugiados el derecho de retorno a sus hogares, preveía un programa de ayuda económica y establecía en diversos ámbitos el desarrollo de elecciones que debían ser supervisadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). A esas elecciones no podrían presentarse quienes se hallasen encausados por el tribunal creado en La Haya para juzgar a presuntos responsables de crímenes de guerra.

Aunque es posible realizar una lectura optimista del Acuerdo de Dayton —a su amparo la tensión bélica remitió y se perfiló un singular modelo de Estado federal extremadamente descentralizado—, al resituarse la cuestión en un escenario concreto como el de Bosnia los términos no parecen tan halagüeños. El texto finalmente suscrito no era, en modo alguno, el producto de la libre decisión de unos agentes decididos a defender derechos y libertades, sino, antes bien, la consecuencia de dos hechos: por un lado, una guerra en la que se apreciaba el resultado de un intento de golpe de Estado y de una agresión militar urdidos desde Serbia; por otro, los intereses de las potencias occidentales. Las cosas así, la supuesta bondad de lo acordado se desvanecía y el producto aparecía vinculado con lo que unas veces era una legitimación del uso de la fuerza y otras la mezquindad de unas potencias decididas a poner fin, de la forma que fuere, a un conflicto oneroso en términos de imagen.

Puestos a identificar las mayores lacras que han marcado la vida en Bosnia desde entonces, lo primero que hay que subrayar es que Dayton determinó la configuración de instituciones de clara vocación monoétnica —las dos entidades federadas y, en particular, la República Serbia—, al tiempo que redujo notoriamente las atribuciones del poder central, al que cabía suponer una orientación diferente. Esto

se verificó en un escenario en el que, por añadidura, el principio étnico se convertía en principal norma reguladora. El vigor de las entidades federadas lo reflejaban dos hechos. Por lo pronto, mientras el Estado federal no contaría necesariamente con unas fuerzas armadas propias, se reconocía, en cambio, la existencia de sendos ejércitos a disposición de la Federación y de la República Serbia. En segundo lugar, a estas dos últimas se les permitía establecer *relaciones especiales* con entidades externas, criterio claramente concebido con el objetivo de permitir que la parte de la Federación bajo control croata —la llamada *república de Hercegovina*— y la propia República Serbia determinasen sus vínculos con Croacia y Serbia. Claro que la debilidad de la organización federal se reflejaba también en las disputas territoriales. El ardor que las partes firmantes pusieron en las discusiones relativas a las fronteras ilustraba la importancia de la cuestión: ¿a qué, si no, tantas discusiones si de lo único de lo que se trataba era de delimitar las fronteras, *administrativas*, entre las dos entidades integrantes de un Estado federal? La respuesta era obvia: los contendientes sabían que en el futuro estaban llamados a ejercer un control férreo sobre los territorios que se les asignasen, algo que por fuerza situaba en el horizonte la posibilidad de la secesión.

En el mismo orden de cosas, uno de los grandes problemas que planteaba Dayton era el relativo a los gobiernos de las entidades federadas y, singularmente, el de la República Serbia. ¿Quién, en su sano juicio, podía creer que el máximo dirigente serbobosnio, R. Karadzic, responsable directo de salvajes operaciones de *limpieza étnica*, estaba llamado a convertirse en el tolerante y democrático gestor de la *parte serbia* de un Estado multiétnico y multicultural? Y la pregunta debía mantenerse aun cuando Karadzic se viese obligado a abandonar al poco el escenario. Aunque algunas figuras políticas que tuvieron responsabilidad durante la guerra moderaron su discurso, y aunque la presión internacional permitió desplazar a los *halcones* en la República Serbia, el *establishment* político de ésta seguía colmado por gentes que participaron en un golpe de Estado y alentaron una agresión exterior. La actitud de muchos dirigentes serbobosnios se reflejó en su conducta con ocasión de la entrega de los barrios de Sarajevo que controlaban. Antes de la fecha prevista para esa entrega, los dirigentes que nos ocupan incitaron a la población serbia residente en esos barrios a que los abandonase, al tiempo que tomaban medidas para trasladar las infraestructuras industriales.

Dos observaciones merece, por otra parte, la naturaleza de las instituciones políticas. Por lo pronto, y como ya hemos sugerido, la condición étnica de candidatos y electores tenía una importancia decisiva. Así, por ejemplo, los miembros del Parlamento federal debían ser objeto de elección en cada una de las entidades federadas por separado, algo que cerraba el horizonte a una competición abierta y libre. Resultaba obligado preguntarse, además, por el destino de los serbios y los croatas que durante la guerra habían permanecido leales al gobierno de Sarajevo. Pero, y en segundo lugar, estaban dadas las condiciones para un bloqueo de todas las instancias del poder central. Cada uno de los grupos étnicos cuya representación se propiciaba disponía de un derecho de veto sobre las decisiones de los demás; esto aparte, la mera ausencia de los representantes de un grupo podía bloquear el

funcionamiento del legislativo. En palabras de R. Hayden, “en esencia, parece que Bosnia es una unión aduanera que cuenta con un ministro de Asuntos Exteriores, y en la que el gobierno carece de autoridad sobre su territorio”.

Otra cuestión conflictiva era de la de los refugiados. En un escenario en el que los adalides de la *limpieza étnica* controlaban buena parte del territorio, no podía sorprender que los refugiados se negasen a regresar. Bastará con recordar que en octubre de 1997 sólo 381.000 personas, de un total de 2.300.000, habían retornado a sus hogares, y que en muchos casos su regreso se había verificado a zonas que se hallaban controladas por su misma etnia, circunstancia que desdibujaba el horizonte de una renovada convivencia. Además, unas 80.000 personas se habían convertido en nuevos refugiados desde finales de 1995. En los hechos, y aunque en 1999 habían desaparecido materialmente las fronteras entre las entidades federadas, lo cierto es que la mayoría de los bosnios se negaban a cruzar de una a otra. La cuestión de los refugiados guardaba estrecha relación con muchos de los problemas vinculados con las elecciones.

Aunque en Dayton se acordó que el censo de 1991 sería la base de todas las votaciones, se permitió que los ciudadanos hiciesen valer el peso de su voto, con carácter excepcional, en un lugar distinto del recogido en el censo en cuestión. Bajo la presión de muchos de los dirigentes locales, el procedimiento permitió que los votos que nos ocupan, en modo alguno excepcionales, ratificasen los resultados de la *limpieza étnica* de territorios: no ha sido habitual que quienes no han podido retornar a sus lugares de origen ejerzan el voto en ellos, de la misma forma que ha sido poco frecuente que en las zonas limpiadas étnicamente se presentasen candidatos que pudieran resultar atractivos para los refugiados que no habían regresado.

Por lo que al panorama partidario se refiere, los partidos étnico-nacionalistas triunfantes en 1990 mantenían su condición de privilegio. Los mayores signos de pluralismo se revelaban en las zonas controladas por lo que hasta 1995 fue el gobierno bosnio, aun cuando el impulso autoritario e islamizante del Partido de Acción Democrática despuntaba por doquier, y ello pese a que una fuerza socialdemócrata de clara vocación multiétnica obtuvo aceptables resultados en la Federación. Los caudillos locales se hacían oír, entre tanto, en una República Serbia acosada en su dirección por graves conflictos entre sectores más propicios a acatar los criterios postulados por las potencias occidentales y otros que preservaban un discurso nacionalista impregnado de xenofobia. En la Hercegovina occidental de mayoría croata, en fin, se imponía lo que por momentos se antojaba un régimen de partido único.

La guerra en Bosnia provocó, ante todo en la Federación, una evidente devastación, a la que se agregaron los efectos de las decenas de miles de muertos y de una fuga de cerebros de dimensiones notorias. La renta per cápita descendió de 2.000 a 200 dólares, mientras el producto nacional bruto y la producción industrial alcanzaban en 1994 niveles respectivos de un 25 y un 10% de los prebélicos. El escenario se vio marcado, en fin, por la existencia de poderosos circuitos mafiosos,

que operaban tanto al amparo del gobierno de Sarajevo como de las autoridades croatobosnias y serbobosnias. Poca atención se ha prestado, sin embargo, a los problemas económicos. Conforme a los primeros balances, cada una de las entidades federadas es, por separado, inviable. Si la República Serbia dispone de notable riqueza en materias primas, las instalaciones de procesamiento se hallan, en cambio, en la Federación; mientras los consumidores se arraciman en ésta, las zonas agrícolas más prósperas se encuentran en la primera. En ausencia de una Bosnia creíblemente unificada, se hace difícil imaginar que la ayuda internacional, con clara dimensión de negocio, tape semejantes huecos. Por lo demás, ningún plan se ha propuesto garantizar pagos en concepto de reparaciones de guerra, algo visiblemente lesivo para el gobierno bosnio.

Al margen de lo anterior, los estímulos hacia la satelización de partes del territorio son claros. Es fácil adivinar cuáles son esas partes y cuáles las potencias invitadas a satelizarlas: si en el caso de la Federación se trata de Croacia, en el de la República Serbia el foco de atracción se llama, claro, Serbia. Ilustrativo es, al respecto de estas cuestiones, que los acuerdos negociados en Dayton señalaran que las centrales hidroeléctricas de la Hercegovina tendrían como objetivo fundamental abastecer a la costa dálmata de Croacia, de tal suerte que sólo una vez satisfechas las demandas de ésta podrían servir al país en el que formalmente se encontraban. Es verdad, con todo, que frente a esta tendencia a la satelización —legitimada, cuando no alimentada, por la comunidad internacional— operan otras. Así, el hecho de que el grueso de la ayuda económica externa esté recayendo en la Federación la ha convertido en un emporio de atracción para muchos ciudadanos de la República Serbia y ha generado, así, un mecanismo que, por un camino algo torcido, puede conducir a una reanudación de vínculos entre comunidades.

Los problemas del Acuerdo de Dayton se resumen en uno: enuncia retóricamente la integridad territorial de Bosnia, pero el escaso vigor del principio queda reflejado en la ausencia de garantías y en el reconocimiento de entidades étnicamente homogéneas. La aparente firmeza militar exhibida por las potencias occidentales no podía por menos que contrastar con el contenido del plan: quienes habían sido teóricamente castigados en virtud de la primera, los dirigentes serbobosnios, eran recompensados de resultados del segundo. Quede claro que el principal argumento que esgrimen hoy los países occidentales sugiere que mientras los elementos militares del acuerdo han ganado terreno, no puede decirse lo mismo, en cambio, de los civiles. Según este punto de vista, la Comunidad Internacional ha cumplido con sus compromisos, algo que no puede afirmarse de los agentes locales. Esta dramática simplificación olvida que en Dayton se estableció un marco que acabó por condicionar de manera poderosa, y no saludable, el comportamiento de la sociedad bosnia, legitimando al tiempo muchos de los resultados de la guerra.

2. Croacia

Al igual que en Serbia, en el decenio de 1990 las pulsiones autoritarias fueron muy poderosas en Croacia, donde se veían acompañadas por un régimen personalista en cuya cabeza se encontró, hasta finales de 1999, el presidente F. Tudjman. La política de éste, legitimada por la comunidad internacional y sólidamente respaldada por la poderosa diáspora croata, se vio, a la postre, saldada por éxitos tan notorios como la recuperación de los territorios perdidos en 1991 y una aparente bonanza económica. Las dos circunstancias mencionadas fueron de provecho notorio para el partido de Tudjman, la Unión Democrática, que supo convocar elecciones en momentos clave y ante todo se vio beneficiado —como por lo demás el Partido Socialista Serbio— por el voto de los habitantes de las zonas rurales.

La Unión apenas dejó espacio a una oposición y no dudó en echar mano de un sinfín de arbitrariedades, como la que condujo en su momento a un boicot a la constitución de la cámara municipal de la capital, Zagreb, en la que una coalición de oposición había obtenido una cómoda mayoría. Los éxitos militares del verano de 1995 dieron renovadas alas, por otra parte, a un nacionalismo de perfiles agresivos que, mal que bien, consiguió ocultar los problemas de vertebración del país. Éstos obligan a distinguir dos Croacias, la continental y la marítima, y acaso una tercera en la singulárisima península de Istria.

Las relaciones externas de Croacia estaban marcadas, entre tanto, por la pervivencia de tensiones anexionistas, alimentadas por los ultranacionalistas *lobbies* hercegovinos, con respecto a una parte de Bosnia. Ni lo anterior ni la impresentable política en relación con las minorías —bien reflejada en la voluntad de preservar los efectos de la limpieza étnica desplegada en la Krajina en agosto de 1995— suscitaban, entre tanto, mayores reacciones de una Comunidad Internacional que convirtió a Tudjman en uno de sus baluartes en la zona. Ello no se tradujo, aun así, en progresos sensibles en lo que se refiere al deseo de Croacia en el sentido de incorporarse a la Unión Europea y a la OTAN.

El panorama político croata empezó a alterarse sensiblemente, de cualquier modo, cuando en el otoño de 1999 el presidente Tudjman experimentó un franco deterioro en su salud que lo condujo a la muerte en el mes de diciembre del año mencionado. En los primeros meses del año 2000 se celebraron elecciones generales y presidenciales en Croacia. Tanto en unas como en otras, las fuerzas de oposición a la Unión Democrática obtuvieron cómodas mayorías. De resultas, una coalición de socialdemócratas y socialliberales accedió al gobierno, en tanto S. Mesic se convirtió en presidente del país.

El efecto fundamental de estos cambios no fue otro que el fin de la era tudjmiana, bien ilustrado en el creciente vigor de proyectos encaminados a reducir en adelante el peso de la institución presidencial. Aun así, los primeros años del siglo XXI han registrado un visible renacimiento de la Unión Democrática, que pasó a ejercer el gobierno del país, en una conflictiva cohabitación con el presidente Mesic.

En este escenario, no conviene olvidar que, a efectos de allanar su candidatura a la incorporación a la UE, las autoridades croatas, aun a regañadientes, dieron pasos significados en su colaboración con el tribunal de La Haya, lo cual no ha sido óbice para que, en cambio, no se haya registrado ningún progreso mayor en lo que se refiere al retorno de los integrantes de la minoría serbia otrora residente en el país. Esto aparte, la situación económica no parece ser particularmente boyante, y ello pese a que el último de los conflictos bélicos registrados en territorio croata se registró en el ya lejano 1995.

3. Eslovenia

De las seis repúblicas yugoslavas, Eslovenia es la que ha recorrido desde 1991, el momento de su independencia, un camino más plácido. Tras una breve guerra que se saldó con unas decenas de muertos, el país vio cómo su sistema político se normalizaba en virtud de un pacto entre políticos procedentes del viejo orden —así, el durante años presidente M. Kucan— y las elites emergentes, en su mayoría de perfil liberal moderado, representadas por el durante mucho tiempo primer ministro J. Drnovsek. En los últimos años ha cobrado cuerpo, sin embargo, una derecha ultramontana cuyos progresos han resultado preocupantes.

En ausencia de conflictos bélicos abiertos o latentes, la economía eslovena atravesó tesituras mucho menos delicadas que las que se han hecho valer en las restantes repúblicas exyugoslavas, y ello hasta el punto de que hoy los mercados que estas últimas ofrecen configuran un activo muy prometedor para Eslovenia. Buen indicador de lo anterior es que el país accedió en 2004 a la Unión Europea, al tiempo que se convertía en miembro de pleno derecho de la OTAN.

4. Kosova

Una vez rematada la guerra librada en la primavera de 1999, el acuerdo de paz que el gobierno serbio-yugoslavo se vio obligado a suscribir acarrió la instauración de un protectorado internacional, implicó una sustancial elevación en el número de soldados foráneos que habían de desplegarse en Kosova —la cifra pasaba a ser de 50.000—, canceló cualquier mención a una absoluta libertad de maniobra, para esos soldados, por Serbia y Montenegro, y enunció, con meridiana claridad, en fin, el principio de la integridad territorial de la federación conformada por esos dos países, con lo cual cerraba formalmente el camino, al menos en apariencia, a un horizonte de autodeterminación para Kosova.

Los problemas desde entonces han sido, con todo, muchos. El primero lo han aportado las constantes violaciones de los derechos de las minorías, y no sólo los de la serbia; también los de turcos, gitanos y otros. No se olvide que desde 1999 son nada menos que 1.300 los ciudadanos serbios desaparecidos, que buena parte de la minoría correspondiente ha huido y que los serbios que quedan —dejando ahora

de lado las regiones emplazadas al norte de Mitrovica— viven en auténticos guetos. No es más estimulante el escenario económico, marcado por una pésima situación, toda vez que los únicos sectores que parecen haber salido adelante son los de la construcción, el comercio y los servicios. Por doquier se aprecia la presencia de un capitalismo de perfiles mafiosos —la única realidad genuinamente multiétnica, como suele decirse, en los Balcanes— a menudo vinculado con el narcotráfico.

La economía kosovar, pésimamente incardinada en el espacio balcánico, depende en demasía de los países limítrofes, de las remesas de los emigrantes y, sobre todo, de la presencia de funcionarios y militares internacionales. Una tercera fuente de tesituras delicadas han sido las propias autoridades del protectorado, incapaces de sacar adelante los programas políticos aprobados y de frenar una corrupción que despuntaba por doquier. Conviene subrayar que ninguno de los objetivos de UNMIK, la instancia de Naciones Unidas a cargo de Kosova desde 1999, ha sido satisfecho: la democratización apenas ha progresado, el desarrollo económico es muy liviano, las mafias siguen moviéndose a sus anchas, los derechos de las minorías no son respetados, a duras penas ha germinado nada que merezca el nombre de sociedad civil y, en suma, los medios de comunicación independientes faltan, circunstancias todas que, conforme a lo establecido en su momento, deberían impedir la apertura de una discusión sobre el futuro del país. Tampoco está de más señalar, claro, que por detrás del protectorado internacional se aprecian tramados intereses como los que se revelan de la mano de la base norteamericana de Bondsteel, con su “pequeño Guantánamo”.

No toda la responsabilidad de lo que ocurre en Kosova atañe, sin embargo, a unos u otros agentes internacionales: también les toca su parte a las fuerzas políticas locales, impregnadas las más de las veces de un irrefrenable maximalismo que ha venido a marginar visiblemente a quienes podían servir de puente entre las diferentes comunidades y sensibilidades. Para explicar el escenario que nos ocupa, deben invocarse factores varios, como la precipitada reconversión de muchos cuadros de la guerrilla albanokosovar, la llegada al medio urbano de gentes, más bien airadas, procedentes del campo o el hecho de que a los diferentes partidos sólo parece preocuparles la independencia en detrimento de todo lo demás.

Hay que mencionar, aun así, otro problema de relieve, que da cuenta de los numerosos efectos negativos que se derivan de la indefinición con respecto al futuro del país en la forma, por ejemplo, de un parlamento obligado a legislar en el vacío, no en vano nadie sabe a ciencia cierta qué será Kosova pasado mañana. En el plano de la teoría, son varios los escenarios de futuro imaginables:

- a) El primero remite a la posibilidad de que, en estricta aplicación de la legalidad internacional, y una vez rematado el protectorado, Kosova se vea reintegrado en plenitud a Serbia —el Estado heredero del Estado Federal Yugoslavo de hace unos años— y pase a disfrutar, probablemente, de un grado de autogobierno importante. Es fácil entender que semejante horizonte, aceptado por el grueso de

las fuerzas políticas serbias, no suscita entusiasmo alguno entre los albanokosovares, que apreciarían en él un cierre en falso de la crisis.

- b) En los años iniciales del protectorado se habló también de la posibilidad de convertir Kosova en la tercera parte integrante de la federación que formaban Serbia y Montenegro. La propuesta tenía a primera vista dos ventajas: si, por un lado, Kosova apreciaría cómo sus capacidades de autogobierno se acrecentarían, por el otro seguiría participando de una trama común con Serbia. Esta fórmula contaba, sin embargo, con muchos detractores en esta última: mientras el grueso de los sectores nacionalistas estimaban que la condición serbia del territorio kosovar era irrenunciable, no faltaban quienes entendían que en buena lógica la propuesta que nos ocupa acarrearía el reconocimiento del derecho de autodeterminación para Kosova, que era lo que esos sectores querían a toda costa evitar. La independencia de Montenegro, resultado de un referendo celebrado en 2006, parece haber dado al traste, de cualquier modo, con el horizonte que ahora nos interesa.
- c) La partición de Kosova es otra perspectiva que ha hecho correr mucha tinta. Algunos analistas consideran que las operaciones de represión desplegadas por Serbia a partir de marzo de 1999 respondían al propósito de sentar las bases de una partición. Por detrás de esa conducta se hallarían las secuelas de un problema demográfico: habida cuenta de que el crecimiento vegetativo de la población albanokosovar es sensiblemente más alto que el que exhibe la población serbia, de mantenerse el actual *statu quo* formal —con Kosova como parte de Serbia— los albaneses podrían convertirse en mayoría de la población, no sólo en Kosova —lo son ya—, sino en la propia Serbia considerada como un todo. Debe subrayarse que la distribución geográfica de albaneses y serbios antes de 1999, y la propia ubicación de los recintos histórico-religiosos caros a esta última comunidad dificulta sensiblemente cualquier horizonte de partición.
- d) En el caso de que, en otro plano, una fórmula de autodeterminación se abriese camino en Kosova, parece que la respuesta de la mayoría de la población albanokosovar —esto es, la mayoría de la población— lo sería en provecho de la secesión con respecto a Serbia con la vista puesta en la creación, paralela, de un Estado kosovar independiente. Claro que otra de las posibilidades derivadas del ejercicio de la autodeterminación sería la unificación de Kosova con Albania. Aunque la solidaridad mostrada por muchos albaneses con los refugiados albanokosovares en 1999 pudo allanar el camino a esta fórmula, perviven, sin embargo, los signos de desencuentro. Entre ellos, cabe mencionar la mayor prosperidad económica de Kosova, la idea —muy extendida en Albania— de que las elites albanokosovares acabarían por controlar el nuevo país unificado y, en fin, el hecho de que las relaciones entre los clanes dominantes en Kosova y los que hoy dirigen Albania son tensas. La unificación —un proyecto que hoy por hoy disfruta de apoyos livianos— estaría llamada a ejercer efectos poderosos, por otra parte, en el derrotero del contencioso macedonio.

Aunque la caída de Milosevic en Serbia, en el otoño de 2000, hizo que acabasen muchas concesiones occidentales a los albaneses de Kosova, la consolidación de posiciones aparentemente moderadas en ambos lados —V. Kostunica en Belgrado, I. Rugova en Pristina— no ha venido a airear el contencioso: radicales y moderados coinciden en el rechazo del principio de autodeterminación —en Serbia— y en la demanda franca de ésta —en Kosova—. Bien que por razones distintas, las dos partes enfrentadas parecen de acuerdo, sin embargo, en que el protectorado internacional debe rematar cuanto antes. Si se trata de formular un pronóstico general sobre lo que es más probable que suceda, ese pronóstico señala que el grueso de las instancias internacionales que disfrutaban de influencia en Kosova acabará por reconocer el derecho de autodeterminación, no en vano es mucho más sencillo, y menos problemático, atender a la demanda de la mayoría de la población que hacer otro tanto con las expectativas de las minorías.

La aceptación de un principio de autodeterminación en Kosova plantea, con todo, problemas formales, y acaso de fondo, de cierto relieve. Recuérdese, por ejemplo, que, si nos acogemos a la línea argumental que vino a justificar los reconocimientos internacionales de nuevos Estados en los Balcanes occidentales, como quiera que Kosova no fue en momento alguno una república yugoslava, no podría ver reconocido un derecho a autodeterminarse y, en consecuencia, no podría convertirse, en su caso, en un Estado independiente. En un sentido diferente hay quien ha aducido que la célebre resolución 1244 del Consejo de Seguridad, la que sirvió para instaurar el protectorado internacional, lo que señala es que Kosova seguirá formando parte de la República Federal de Yugoslavia, que ha dejado de existir.

La general vaguedad de las normas y de las declaraciones abre el camino, de cualquier modo, a los horizontes más dispares. Un pronóstico muy extendido viene a sugerir que a la postre están cobrando cuerpo, y lo seguirán haciendo en el futuro, fórmulas que calificaremos de intermedias y no definitivas. Así, mientras hoy, antes de una imaginable independencia de Kosova, se revelan en el país señales de paraestatalidad —V. Surroi ha señalado repetidas veces que lo importante es desarrollar las funciones del Estado, a la taiwanesa, antes que garantizar su reconocimiento internacional—, cabe intuir que lo que puede adquirir carta de naturaleza con el paso del tiempo es una suerte de independencia condicionada, limitada y reversible. El protectorado podría dejar el camino expedito, con el paso del tiempo, a un Estado abierto y desmilitarizado en el que cabrían, por añadidura, fórmulas de cantonalización de las áreas en las que hubiese significada presencia de minorías, acuerdos extraterritoriales para resolver los problemas relativos a determinados monasterios ortodoxos y a otros recintos de valor histórico para serbios y montenegrinos, y fronteras muy abiertas.

Ni siquiera en el caso de que se abriesen camino fórmulas moderadas empeñadas en garantizar en plenitud los derechos de las minorías hay razón alguna para descartar un éxodo masivo de la población serbia, con una paralela radicalización de las posiciones políticas en Belgrado. No debe olvidarse, tampoco, que la independencia kosovar podría tener consecuencias delicadas en lo que respecta a la

República Serbia de Bosnia, a las zonas de este último país con mayoría de población croata y a Macedonia. Pensar, por lo demás, que todos los riesgos quedan desdibujados en virtud de la benéfica acción de la Unión Europea es, en cualquier caso, atribuir a ésta unas capacidades de las que, con toda evidencia, y hoy por hoy, carece.

5. Macedonia

Razonablemente normalizadas las relaciones externas de Macedonia, en la segunda mitad del decenio de 1990 ganaron entidad los problemas vinculados con la minoría albanesa. Las tensiones fueron a más porque dos hechos estimularon la polarización de las posturas. El primero lo proporcionó la paulatina aproximación a Serbia asumida por los partidos eslavos, cada vez más inclinados a aceptar que los dos Estados tenían que encarar, con sus minorías albanesas, un mismo problema. El segundo no fue otro que la guerra librada en Kosova. Su efecto sobre Macedonia se hizo evidente cuando, en marzo y abril de 1999, y al iniciarse los bombardeos de la OTAN, decenas de miles de albanokosovares se arracimaron en la frontera. La rápida y eficaz acogida con que fueron obsequiados por la población albanomacedonia contrastó con la frialdad de las autoridades, remisas a abrir las fronteras y, pese a la presión de la Alianza Atlántica, más bien inclinadas a alentar un pronto retorno a Kosova, o la expulsión hacia Albania, de los refugiados.

Aunque los problemas de la minoría albanomacedonia eran muchos, resulta obligado reconocer que en ningún caso alcanzaron las dimensiones que se revelaron en Kosova, después de 1989, de resultados de la política desplegada por las autoridades serbias. Por sí solo, el hecho de que dos partidos albaneses estuviesen presentes en los gobiernos de coalición en Skopje daba cuenta de un entramado distinto. Aun así, conviene recordar que la Constitución macedonia de 1991 habla de un “Estado del pueblo macedonio” —entiéndase del “pueblo eslavo-macedonio”— en detrimento de la fórmula anterior, que se refería a un “Estado del pueblo macedonio y de las minorías turca y albanesa”. Esto aparte, las regiones con mayoría de población albanesa siguieron careciendo de cualquier capacidad de autogobierno en el marco de un Estado unitario y en un escenario caracterizado por los abusos policiales y la falta de garantías procesales. Otra fuente de disputas la proporcionó el uso de la lengua albanesa, en particular en el sistema educativo: el empleo del albanés resultaba ser cada vez menor a medida que se pasaba de la enseñanza primaria a la secundaria, y de ésta a la universitaria, circunstancia que se completaba con un escaso desarrollo de los medios de comunicación en tal lengua. La discriminación de la minoría albanesa era también evidente en la administración pública, el sistema judicial, las fuerzas armadas y la policía.

El panorama descrito remitía, como es fácil suponer, a un problema más general: los albaneses configuraban una significativa bolsa de pobreza tras la cual se apreciaba el legado de un pasado en el que la mayoría eslava había desempeñado la dirección de los procesos económicos para beneficiarse después —en lo que a la

elite dirigente respecta— de la privatización acometida en el decenio de 1990; este hecho se veía parcialmente contrapesado, es cierto, por el desarrollo, muy rápido, de una economía privada, de cariz fundamentalmente comercial y condición a menudo ilegal, entre la minoría albanesa. Agreguemos, en fin, que no faltaban las disputas en lo que hace al peso demográfico de la comunidad albanesa: aunque cifrado por las autoridades macedonias en un 24% en 1994, muchas fuentes locales atribuían a esa comunidad un 40% de los habitantes de la república.

A principios de 2001, los problemas de Macedonia entraron en una nueva fase marcada por un estallido de violencia. Fundamental al respecto fue, en el momento inicial, el despliegue de una guerrilla albanesa que se dio a sí misma el nombre de Ejército de Liberación Nacional. Muchos de sus integrantes procedían del vecino Kosova, aun cuando no faltasen albanomacedonios. La tensión era producto de la combinación de dos hechos: por un lado, la atávica marginación de la comunidad albanomacedonia, y, por el otro, los ecos del conflicto kosovar en la forma, ante todo, de una resistencia armada que, derrotada en la forma de su frente político en las municipales del otoño de 2000, buscaba nuevas misiones poco respetuosas de las fronteras y se mostraba dispuesta a colocar en situación delicada a las fuerzas políticas albanesas de Macedonia. El escenario se veía completado, en fin, por la previa creación, en esta última, de unidades paramilitares vinculadas con los dos principales grupos étnicos.

Para las autoridades macedonias la guerrilla era un fenómeno importado que ninguna relación guardaba con la condición de un país, el propio, en el que, según esta versión, no había problemas de enjundia. Hay motivos sobrados para recelar de semejante percepción, que prefería ignorar lo evidente: la situación de la minoría albanesa exhibía rasgos preocupantes que hacían de ella un adecuado caldo de cultivo para discursos radicalizados como el del Ejército de Liberación Nacional. Es innegable, por otra parte, que la crisis de principios de 2001 sorprendió con el paso cambiado a las potencias occidentales. No sólo se enfrentaban en ella fuerzas que sobre el papel mantenían una relación cordial con esas potencias, sino que, por añadidura, la tensión armada cobraba cuerpo en un momento en que se había instalado la percepción de que, una vez desplazado Milosevic en Serbia, los conflictos derivados de la desintegración de Yugoslavia habían tocado a su fin.

La presión internacional abocó, de cualquier modo, en un acuerdo de paz ultimado en septiembre de 2001, y mal que bien respetado, con algunos contratiempos, desde entonces. La mayoría de los analistas interpreta que el acuerdo es muy frágil, no en vano la relativa prosperidad económica de Macedonia, que ya no es víctima de los embargos internacionales ideados en el pasado para castigar a otros, a duras penas se ha visto acompañada de medidas firmes encaminadas a mejorar el *status* legal y la situación real de la minoría albanesa. En la trastienda, lo suyo es recordar que la conducta de las partes enfrentadas no resulta fácil de explicar: no se olvide que, al fin y al cabo, la guerrilla albanesa decidió recurrir a las armas para reclamar poco más que el reconocimiento de derechos elementales, en tanto las autoridades eslavomacedonias prefirieron, también, hacer uso de la fuerza antes que reconocer

esos derechos. Comportamientos tan desbocados aconsejan concluir que lo que hay por detrás son problemas más severos de lo que parece, problemas que es sencillo se manifiesten de nuevo en los años venideros.

6. Serbia y Montenegro

Dos de las seis repúblicas yugoslavas de otrora, Serbia y Montenegro, han mantenido una conflictiva federación hasta mediados de 2006. El peso específico mayor de esa federación ha correspondido, claro, a Serbia, en donde el descontento tras la guerra kosovar de 1999 mucho tenía que ver con el hecho de que, si la situación económica y social era muy delicada antes de esa guerra, alcanzó después extremos inimaginables, ante todo en virtud de la destrucción de infraestructuras acometida por la OTAN. Las sanciones internacionales habían facilitado en los años anteriores la consolidación de un capitalismo mafioso que controlaba muchos de los circuitos económicos en un escenario en el que se había extendido, también, el rechazo con respecto a los refugiados serbios procedentes de Bosnia o de Croacia. Por no faltar, no faltaba tampoco la delincuencia de altos vuelos, que a principios del año 2000 se tradujo en los asesinatos del dirigente paramilitar Arkan y del ministro de Defensa federal yugoslavo P. Bulatovic.

A buen seguro que todo lo anterior contribuyó a facilitar una tan sonora como polémica derrota electoral de Milosevic en el otoño de 2000. En los hechos, quien había marcado el derrotero de la vida política serbia en los tres lustros anteriores desapareció rápidamente del panorama, tanto más cuanto que unos meses después fue trasladado a La Haya para quedar a disposición del tribunal internacional encargado de juzgar eventuales crímenes cometidos durante la desintegración de Yugoslavia. Ni siquiera la muerte de Milosevic en La Haya, en 2006, permitió que su figura recuperase peso en un escenario en el que el partido del expresidente, el Socialista, había experimentado un franco reflujo electoral.

En los hechos, y al menos en una primera lectura, desde 2000 el escenario político serbio ha asistido a una confrontación entre un nacionalismo de ribetes esencialistas como el postulado, bien que sin una opción en provecho del uso de la fuerza, por V. Kostunica, y un proyecto neoliberal como el liderado por el asesinado Z. Djindjic, menos nacionalista y más permeable a las presiones externas. De la confrontación mencionada se ha beneficiado con claridad el Partido Radical de V. Seselj —hoy en La Haya—, inclinado a defender un nacionalismo de perfiles ultramontanos y, habida cuenta de la crisis general que atenaza al país, objeto de un creciente apoyo popular. En este magma, aunque la figura de Milosevic disfruta de pocos respaldos en Serbia, lo común es que sea objeto de críticas que apuntan a su condición de político corrupto y a sus vínculos con el capitalismo mafioso imperante, de tal suerte que a duras penas se reconocen a la elite dirigente en Serbia responsabilidades vinculadas con las guerras libradas en el decenio de 1990 en Croacia, Bosnia y Kosova.

Un termómetro adecuado de esta situación lo aporta el hecho de que no han surtido mayor efecto las reiteradas amenazas proferidas por la UE ante las autoridades serbias, conminadas a colaborar en la entrega al tribunal de La Haya de los dirigentes serbobosnios R. Karadzic y R. Mladic. Y eso que la pésima situación económica —la Comunidad Internacional en modo alguno ha satisfecho los compromisos de ayuda contraídos en 2000 al amparo de la caída de Milosevic— sobre el papel debía estimular un rápido acercamiento de Serbia a la Unión Europea. Agreguemos, en fin, que el derrotero de los acontecimientos en Kosova, con un eventual reconocimiento del derecho de autodeterminación para éste, bien puede provocar agudas convulsiones políticas en Serbia, con demandas de aplicación de fórmulas paralelas, por ejemplo, en la República Serbia de Bosnia.

Por lo que a Montenegro se refiere, aunque la república ofreció un permanente apoyo al gobierno serbio durante la primera mitad del decenio de 1990, con el paso del tiempo fue cobrando cuerpo un nacionalismo menos propicio a aceptar las imposiciones de Belgrado. Buena parte de la opinión pública se preguntaba qué es lo que Montenegro, sancionado con un severo embargo internacional, había ganado con su respaldo a Serbia. El nacionalismo montenegrino, y con él una opción cada vez más independiente, ganó visiblemente terreno en el otoño de 1997 merced al triunfo de M. Djukanovic en las elecciones presidenciales. El nuevo gobierno empezó a coquetear incluso con la posibilidad de romper la federación con Serbia, operación a primera vista delicada, tanto más cuanto que Montenegro es un pequeño país escasamente poblado y con muy precaria capacidad de defensa, y en cuanto que constituye, por otra parte, la salida natural al mar para Serbia, algo que otorgaba a su territorio una singular importancia geoestratégica.

Aunque la UE dio alas al secesionismo montenegrino mientras Milosevic ejercía el poder en Serbia, las tornas cambiaron después. Pese a ello, y tras conseguir una moratoria en el despliegue de un referendo de autodeterminación, este último cobró cuerpo en mayo de 2006 y se saldó con una liviana mayoría en apoyo de la independencia. Aceptado en Serbia el resultado del referendo, Montenegro asumió así el camino de la independencia y quedó rota, sin mayores contratiempos, la federación antes existente.

7. Vojvodina

Como Kosova, la Vojvodina vio abolida su condición autónoma en 1989-1990. La víctima principal fue la minoría húngara, del orden de un 17% de la población, que residía en el territorio. Desde entonces la Vojvodina fue escenario de una limpieza étnica incruenta: las autoridades serbias ejercieron presiones sin cuento sobre los húngaros con la vista puesta en propiciar su emigración. Aunque no hay datos solventes, parece fuera de duda que el porcentaje de población húngara en la Vojvodina se redujo, al tiempo que llegaba al territorio cierto número de refugiados serbios procedentes de Bosnia y de Croacia. No debe olvidarse, en otro terreno, que en 1999 los bombardeos de la OTAN se ensañaron especialmente con la Vojvodina.

Pese a lo que acabamos de recordar, es bien cierto que se ha revelado un poderoso elemento reductor de las tensiones en el país que nos ocupa: las fuerzas políticas serbias presentes en la Vojvodina han exhibido un tono mucho más moderado que el que han mostrado muchas de las que se impusieron en Belgrado. En el momento presente, no faltan las formaciones, tanto serbias como húngaras, que reclaman la restauración de la condición perdida a finales del decenio de 1980 y que, más aún, consideran seriamente la posibilidad de convertir a la Vojvodina en uno de los integrantes de una federación que habrían de formar, junto con ella, Serbia y, tal vez, Kosova.

III. Un balance general

En nuestro examen, rápido por necesidad, identificaremos cinco grandes problemas en los Balcanes occidentales de estas horas. El primero nos recuerda que muchos de los conflictos librados hace bien poco no han encontrado plena solución. Bosnia sigue siendo un castillo de naipes que puede desmoronarse en cualquier momento. El futuro político de Serbia está sometido a muchas incógnitas. Nadie sabe qué será, el día de mañana, Kosova. El acuerdo de paz suscrito en Macedonia en 2001 se antoja, en fin, muy precario. Aunque es difícil que reaparezcan tensiones bélicas como las registradas en el decenio de 1990, en modo alguno es impensable que la confrontación resurja con una u otra intensidad.

Lo anterior guarda expresa relación con un problema afín: en la mayoría de los escenarios las elites políticas las siguen configurando gentes que asumieron papeles protagonistas, no precisamente edificantes, en las guerras libradas en Croacia, Bosnia, Kosova y Macedonia. Pese a las apariencias generadas por la actividad del tribunal de La Haya, muchos de los dirigentes de antaño han conservado indemne su poder, algo que hoy se revela de forma ostentosa a través de proyectos en los que la apuesta por la homogeneidad étnica es evidente. Los resultados de las elecciones celebradas en Croacia y en Serbia a finales de 2003 se suman, en ello, a prácticas poco estimulantes, como las desarrolladas desde tiempo atrás en Bosnia y en Kosova. De resultas, y por invocar una circunstancia llamativa, en el escenario bosnio la abrumadora mayoría de los refugiados no ha podido retornar a sus hogares.

Un tercer dato importante lo aporta el hecho de que las relaciones horizontales entre los territorios que otrora formaban Yugoslavia son muy débiles. Los Balcanes occidentales configuran hoy un espacio claramente compartimentado, y ello por mucho que unos u otros miembros de las elites dirigentes hayan realizado esfuerzos en sentido contrario y que aquéllas se muestren partidarias de un rápido acercamiento a una UE contemplada como una suerte de panacea para todos los males.

La incomunicación entre unos y otros países es un dato más de cuantos explican una situación de general postración económica. Para explicarla deben rescatarse factores varios: la destrucción provocada por las guerras, los altos niveles de gasto

militar, el cierre de los mercados de los países colindantes, los problemas generados por el desplazamiento forzoso de las personas y, en fin, el hundimiento de sectores a menudo estratégicos, como el turístico. Por si poco fuera todo lo anterior, las promesas de ayuda foránea —así, las vertidas en relación con Serbia en el otoño de 2000— apenas han encontrado concreción.

Agreguemos, en fin, que en todos estos países ha ganado visiblemente terreno un capitalismo mafioso entremezclado con una visible dependencia externa. Al respecto, conviene subrayar que la presencia de contingentes militares foráneos no sólo obedece al propósito, enunciado, de garantizar la estabilidad: responde también a un designio encaminado a acrecentar el control externo sobre una región del planeta relativamente importante, tanto más cuanto que Estados Unidos parece decidido a mover hacia el este muchos de los contingentes militares que durante decenios desplegó en la Europa occidental.

Bibliografía

“Bosnia and Herzegovina: post-conflict reconstruction”, en *World Bank Operations Evaluation Study*. World Bank: Washington, 2000.

CEVALLOS, ALBERT (2001): *Whither the Bulldozer? Non-violent revolution and the Transition to Democracy in Serbia*. U.S. Institute of Peace: Washington.

COUNTRY PROFILE. *Bosnia and Hercegovina*. Economist Intelligence Unit, serial: Londres.

____. *Macedonia*. Economist Intelligence Unit, serial: Londres.

____. *Republic of Croatia*. Economist Intelligence Unit, serial: Londres.

____. *Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*. Economist Intelligence Unit, serial: Londres.

COUSENS, ELIZABETH M. (2001): *Toward peace in Bosnia: implementing the Dayton accords*. Lynne Rienner Publishers: Boulder.

CUCIC, LJUBOMIR (dir.) (2000): *A New Croatia: Fast Forward into Europe*. Center for European Policy Studies/European Civic Initiative for a Democratic Alternative (enero). En <http://www.ceps.be/Pubs.htm#Paperbacks>.

DAIANU, DANIEL; VEREMIS, THANOS (2001): *Balkan Reconstruction*. Frank Cass. Londres.

KLEMENCIC, MATJAZ (2003): *The Former Yugoslavia's Diverse Peoples: A Reference Sourcebook*. ABC-Clio: Oxford.

MALEŠEVIC, SINIŠA (2002): *Ideology, Legitimacy, and the New State: Yugoslavia, Serbia, and Croatia*. Frank Cass: Portland.

SELL, LOUIS. *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*. Duke University Press: Durham, 2002.

VV.AA. (1999): *Final account: economic consequences of NATO bombing: estimate of the damage and finances required for the economic reconstruction of Yugoslavia*. Stubovi Kulture: Belgrado.

¿Qué papel para los Estados nacidos de la ex-URSS en un Consejo de Seguridad ampliado?

Bénédicte Real

**Doctora (mención europea)
en Derecho Internacional Público
Universidad de Lleida**

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares. II. El debate relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 1. Las diferentes etapas de la reforma. 2. El estado de los debates. III. El acercamiento a la Federación Rusa: la preservación de la protección de la potencia. 1. La Federación Rusa como sucesora “natural” de la URSS en el Consejo de Seguridad. 2. La postura conservadora de la Federación Rusa frente a la problemática de la reforma del Consejo de Seguridad. 3. Los países de Asia central, condicionados por la Federación Rusa. IV. La problemática de los Estados de Europa Oriental como nuevos miembros de la Unión Europea. 1. El peso limitado de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad: el estatuto de observador. 2. El discurso de la Unión Europea y de sus miembros sobre la reforma del Consejo de Seguridad. V. Hacia una afirmación del papel internacional del Grupo Regional de los Estados de Europa Oriental en el Consejo de Seguridad. VI. Conclusiones

I. Consideraciones preliminares

El desmembramiento del imperio soviético fue, con la caída del muro de Berlín, uno de los factores que facilitaron la reanudación del debate relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tema inscrito al orden del día de la Asamblea General desde 1979¹. Se consideró entonces que la composición del Consejo de Seguridad era obsoleta, teniendo en cuenta la realidad geopolítica de finales del siglo XX. En efecto, no cabe duda de que la comunidad internacional había conocido grandes cambios al aumentar el número de Estados independientes y, por consiguiente, el de miembros de las Naciones Unidas, que se había duplicado

¹ *Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement 6 (1979-1984)*, p. 182.

desde 1965. Del mismo modo, los sistemas políticos y económicos de tales Estados eran heterogéneos y sus necesidades se revelaban también muy diferentes. Finalmente, se criticaba la composición del Consejo de Seguridad y, en particular, la categoría de miembros permanentes: al ponerse en duda el carácter de “gran” potencia de unos Estados mientras que otros reclamaban, en un Consejo ampliado, el mismo rango².

El fin de la Unión Soviética y, después, la disolución de la ex-Yugoslavia³, modificaron de forma importante la situación de la región de Europa Central y Oriental. El acceso a la independencia de una multitud de países y su ingreso inmediato en las Naciones Unidas llevó a acentuar la necesidad de modificar la composición del Consejo de Seguridad. De hecho, desde 1965, Europa Occidental se veía representada en éste por Francia y Reino Unido como miembros permanentes y por un asiento de miembro no permanente. En cambio, para Europa Oriental, ocupaba el asiento permanente la Unión Soviética⁴, además de un asiento no permanente. La problemática de la reforma del Consejo de Seguridad tenía entonces que contar con un nuevo factor: ¿cual sería la postura de estos nuevos Estados entre la Federación Rusa y la Unión Europea? Las dificultades de la cuestión se acentúan por el hecho de que, en primer lugar, entran en juego varios conceptos de naturaleza diferentes: cuando la Unión Europea es una organización regional asentada, con un número de miembros preciso, el Grupo Regional de Europa Oriental es una realidad geográfica que, sin embargo, puede sufrir modificaciones en función de los cambios políticos.

Para poder analizar esta cuestión, se procederá, en primer lugar, a un planteamiento general sobre la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas y, en particular, en lo referente a una posible ampliación del Consejo de Seguridad. Después, a través de tres partes diferentes, se analizarán las diferentes opciones de las que disponen los Estados nacidos de la URSS, es decir, un acercamiento a la posición de la Federación Rusa, a la de la Unión Europea o impulsar una representación propia de estos nuevos países.

² Alemania y Japón, desde los primeros debates, hicieron valer sus pretensiones de optar a un asiento permanente en un Consejo de Seguridad ampliado: vid. WINKELMANN, I. (1997): “Bringing the Security Council into a New Era”, en *Max Planck U.N.Y.B.*, vol. 1, p. 42, nota 31; DRIFTE, R. (2000): *Japan Quest for a Permanent Security Council*, Nueva York: St Martin Press, p. 119. El apoyo a las candidaturas de estos Estados por parte de la comunidad internacional es importante: vid. WINKELMANN, I.: “Bringing the Security Council”, *op. cit.* p. 49.

³ Para un estudio sobre esta cuestión, vid. BERMEJO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2007): *La disolución de Yugoslavia*. Eunsa: Pamplona.

⁴ Como tal, la URSS representaba no sólo la Unión Soviética, sino también sus Repúblicas. Sin embargo, durante las negociaciones para la redacción de la Carta, el gobierno de Moscú y el de Washington se enfrentaron sobre varias cuestiones y, en particular, sobre la representación de las repúblicas soviéticas. Finalmente, se acordó que la República Socialista Soviética de Ucrania y la República Socialista Soviética de Bielorrusia tendrían un asiento de miembro de pleno derecho en las Naciones Unidas. En este sentido, vid. BLUM, Y. Z. (1992): “Russia takes over the Soviet Union's Seat at the United Nations”, en *E.J.I.L.*, 3, p. 354-355, nota 2.

II. El debate relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

1. Las diferentes etapas de la reforma

Aunque el debate relativo a la reforma de la Carta de las Naciones Unidas, y más particularmente de su Consejo de Seguridad, se remonta a los primeros meses de funcionamiento de dicha organización, el reiniciado al fin de la guerra fría, cuyo punto de partida fue la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en enero 1992, tiene unas características diferentes. En efecto, por primera vez desde la creación de las Naciones Unidas se reclama contundentemente la creación de nuevos asientos permanentes, lo que aún no había ocurrido⁵ hasta aquel momento.

Rápidamente, los países en vías de desarrollo impulsaron en el seno de la Asamblea General una institucionalización del debate. En un primer momento, se pidió al entonces Secretario General Butros Ghali reunir las posiciones de los Estados que querían participar. En el documento A/48/264, se recopiló entonces más de ochenta opiniones de Estados. En lo referente a los países nacidos de la Unión Soviética, por las razones obvias de sus recientes independencias, no participaron activamente en los debates. Sólo se destacan las opiniones de la Federación de Rusia⁶, Ucrania⁷ y Kazajistán⁸. Ante la disparidad de las propuestas, se creó, con la adopción por la Asamblea General de la Resolución 48/26 del 3 de diciembre de 1993, un grupo de trabajo encargado especialmente de la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad⁹: el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad¹⁰. A pesar de las múltiples reuniones, a fecha de hoy no se ha podido conseguir una propuesta unánime de los Estados para una reforma de la composición del Consejo de Seguridad, aunque cabe subrayar una mejoría notable en lo referente a sus métodos de trabajo.

⁵ En este sentido, FLEURENCE, O. (2000): *La réforme du Conseil de sécurité. L'état des débats depuis la fin de la guerre froide*. Bruylant: Bruselas, p. 50-51.

⁶ Doc. A/48/264, del 20 de julio de 1993, p. 41-43.

⁷ Doc. A/48/264 del 27 de agosto de 1993, p. 6-8.

⁸ Doc. A/48/264 del 23 de marzo de 1994, p. 2-3.

⁹ Subrayamos que antes de este grupo se habían creado, en el seno de las Naciones Unidas, varios grupos de trabajo *ad hoc* con el fin de mejorar el sistema de las Naciones Unidas: mencionamos el Comité *ad hoc* sobre la Carta de las Naciones Unidas (Resolución 3349 (XXIX) del 17 diciembre de 1974 y el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización (Res. A/RES/3499 (XXX) del 15 de diciembre de 1975. Subrayamos que este último trató durante varios años la cuestión de la ampliación del Consejo de Seguridad. Al ser creado el grupo de trabajo para trabajar especialmente esta cuestión, el Comité ya no se ocupó de este tema.

¹⁰ El mismo nombre del grupo de trabajo fue objeto de debates entre los Estados. Se insistió particularmente para que la expresión "otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad" fuera incluida en éste. Tenía como objetivo permitir la incorporación de cuestiones como las del método de trabajo o de la transparencia en el seno del Consejo. Vid. FASSBENDER, B. (1998): "UN Security Council Reform and the Right of Veto", en *Kluwer Law International*. Boston, The Hague, p. 226-227.

La intervención en Iraq volvió a poner en evidencia la necesidad de proceder a la reforma de las instituciones de las Naciones Unidas. Kofi Annan creó entonces un nuevo grupo de trabajo *ad hoc*, encargado, entre otros asuntos, de la reforma de la composición del Consejo de Seguridad¹¹. El Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio no despejó el camino hacia una propuesta consensuada. Al contrario, sus propuestas no aportan ninguna novedad y se podría decir que se quedan por debajo de los debates en el grupo de trabajo de composición no limitada en lo referente al derecho de veto. El documento que tenía que servir de base de trabajo para la cumbre del 60 aniversario de las Naciones Unidas fue en un primer momento utilizado por el Secretario General en su informe anual que acoge positivamente las propuestas del Grupo de Alto Nivel¹².

A pesar de las esperanzas que se había puesto en la cumbre del sesenta aniversario de las Naciones Unidas y del documento nacido de ella¹³, no se ha hecho ninguna propuesta concreta para reformar el Consejo de Seguridad ampliándolo. Sin embargo, se reitera, una vez más, la necesidad de esta reforma y la voluntad de los Estados de llegar a un acuerdo. Después de varios meses, la presidente de la Asamblea General de la Organización propició una propuesta para dar un nuevo impulso a la reforma¹⁴. Se trata de un grupo de facilitadores, nombrados por la presidente de la institución plenaria, que tenía como misión consultar las diferentes delegaciones nacionales con el fin de acercar las diferentes propuestas relativas al Consejo de Seguridad, su ampliación y el derecho de veto.

2. El estado de los debates

Como hemos mencionado, en el informe del Grupo de Personalidades de Alto Nivel se hicieron dos propuestas de reforma, que se añaden a las tres que han hecho Estados o grupos de Estados. También tenemos que tomar en cuenta el Informe de 19 de abril de 2007 de los facilitadores.

El G-4 representa las potencias que pretenden obtener un asiento permanente en el seno del Consejo. Se trata de las dos potencias industrializadas, Alemania y Japón, y de los Estados emergentes de mayor peso en sus continentes: India y Brasil. Para el continente africano, se menciona África del Sur, aunque no oficialmente.

¹¹ El Secretario General hizo saber su intención de crear tal grupo en septiembre de 2003 (Comunicado de Prensa SG/SM/8891). El 4 de noviembre de 2003, nombró a las 16 personalidades, que presentaron su informe el 2 de diciembre de 2004 (A/59/565: *Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*).

¹² Doc. A/59/2005.

¹³ Doc. A/60/L.1.

¹⁴ Carta de la presidente de la Asamblea General del 24 de enero de 2007. En esta carta, se proponen 5 cuestiones clave que tendrían que tratar los 5 facilitadores, con el fin de agilizar los debates.

Según la propuesta del G-4¹⁵, se ampliaría el Consejo a 25, con 6 nuevos miembros permanentes, sin derecho de veto inmediato, y 4 no permanentes. Para el reparto geográfico, no se prevé ninguna modificación con el sistema actual. Se añadirá un asiento no permanente a África, Asia, Europa Oriental, y América Latina y Caribe.

La Unión Africana propone una ampliación a 26 miembros, con 11 nuevos asientos. Tampoco hay una modificación sobre el modelo de reparto, y Europa Oriental tendría un asiento no permanente suplementario, así como América Latina y Asia. África tendría dos nuevos asientos no permanentes.

El tercer proyecto de resolución presentado se revela diferente a los demás por el hecho de que sólo se prevé la ampliación de los asientos no permanentes. Apoyado por potencias medianas o pequeñas que ven escasas posibilidades de disponer de un asiento permanente, sería una reforma seguramente considerada poco satisfactoria por muchos Estados. Los asientos no permanentes serían entonces repartidos de la forma siguiente: seis para los Estados de África, cinco para los de Asia, cuatro para los Estados de América Latina y Caribe y dos para los de Europa Oriental.

En el informe del Grupo de Alto Nivel, que recoge el Secretario General en el documento A/59/2005, se hacen dos propuestas concretas de reforma: el modelo A propone ampliar el Consejo de Seguridad a veinticuatro miembros, con tres nuevos asientos no permanentes y seis permanentes, sin derecho de veto y con una distribución geográfica distinta de la actual. En lugar de las cinco áreas que existen hoy en día quedarían cuatro, al fusionarse Europa Occidental y Europa Oriental. Con el modelo A, dispondría la región de Europa de dos asientos no permanentes. El modelo B también prevé un Consejo con veinticuatro miembros, pero no habría ningún asiento permanente nuevo. Se trataría entonces de un Consejo con cinco miembros permanentes (los actuales), once miembros no permanentes y ocho miembros “semipermanentes” (asientos de cuatro años renovables). Con esta distribución, habría dos asientos “semipermanentes” y un asiento no permanente para Europa.

El reparto geográfico es particularmente importante por las regiones que no pueden pretender a un asiento permanente. Tal es el caso de Europa Oriental, que actualmente dispone de un asiento no permanente. Debido a que el número de Estados independientes en Europa Oriental se ha más que duplicado en veinte años, se entiende perfectamente que sus países reclamen un peso más importante en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, según las diferentes propuestas realizadas, se modificaría la distribución geográfica, lo que hace aún más compleja la cuestión. En efecto, esta nueva distribución, como veremos más adelante, se ve rechazada por una gran mayoría de los Estados de Europa Oriental. Sin embargo, los Estados de Asia Central, antiguas repúblicas soviéticas, no se ven afectados por el posible cambio en el sistema de representación geográfica.

¹⁵ Doc. A/59/L.64 del 6 de julio de 2005, patrocinado por 27 Estados. El año siguiente, un proyecto de resolución muy similar (Doc. A/60/L.46) fue presentado por sólo tres Estados: Alemania, Brasil e India.

A pesar de los múltiples esfuerzos para que el debate relativo a la reforma del Consejo de Seguridad tenga, por fin, resultados positivos, no hubo en la Cumbre del Milenio ninguna “solución milagro” para ampliar el órgano decisorio restringido de las Naciones Unidas. Ante este nuevo fracaso, la presidenta de la Asamblea General hizo una nueva propuesta con el fin de que, una vez más, se intentase reformar el Consejo de Seguridad.

El 11 de diciembre de 2006, la presidente declaró que debía de retomarse con realismo dicha cuestión y, a tal efecto, propuso, en una carta de 24 de enero de 2007, que se analizaran cinco puntos fundamentales sobre este tema: la categoría de los miembros permanentes, el derecho de veto, la representación regional, el número de miembros en un Consejo de Seguridad, ampliado y los métodos de trabajo y las relaciones con la Asamblea General. Para agilizar el proceso, la presidente nombró cinco facilitadores que tenían como misión reunirse con las delegaciones de los Estados con el fin de establecer las diferentes propuestas concretas sobre los temas prioritarios. Tras varias reuniones y coloquios, las propuestas se materializaron en el informe del 19 de abril de 2007, que recopila las diferentes posiciones estatales sobre los temas abordados.

La naturaleza de este informe facilita, por supuesto, los debates. Se trata meramente de una recopilación de las diferentes propuestas para reformar el órgano restringido de las Naciones Unidas. Las propuestas son genéricas, es decir, no se menciona en ningún momento quiénes son los Estados que hacen las propuestas. Subrayamos que se incorporan propuestas transitorias, en el caso de que una reforma más firme (como sería la supresión total del derecho de veto) resulte imposible. A nuestro juicio, el peligro de una fase transitoria podría ser la permanencia de lo que debería ser provisional. Queda en evidencia que la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad no parece llegar a su fin. Además, se complica con la evolución de la comunidad internacional. El fin de la URSS es uno de los acontecimientos que modificó sensiblemente los debates. Los nuevos países independientes poco a poco se pronunciaron sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, tomando en cuenta sus intereses particulares. A lo largo de los años, las opiniones de estos Estados se han ido precisando, y trataremos ahora de definir sus posiciones. Hemos evitado hacer un análisis de la opinión de cada Estado, ya que intentamos proceder a un estudio de las posiciones posibles frente al debate relativo a la reforma del Consejo de Seguridad. Existen tres posibilidades. Algunos Estados, conservando vínculos fuertes con Moscú y teniendo una posición geopolítica especial, podrían decidir quedarse bajo su protección. Otros Estados, al ingresar en la Unión Europea, podrían defender un asiento para aquella y ser representados a través de éste. Finalmente, otros Estados podrían optar a una representación regional en Europa Oriental más importante.

III. El acercamiento a la Federación Rusa: la preservación de la protección de la potencia

No cabe duda de que en 1945 la URSS era una gran potencia y, de hecho, participó activamente en la redacción de la Carta de las Naciones Unidas. De este modo, era lógico que accediera a un asiento permanente en el seno del Consejo de Seguridad, con la ventaja de disponer del derecho de veto. Después de cincuenta años, aunque no se puede poner en duda que la Federación de Rusia continua siendo un actor internacional de primer orden, su posición es más débil, entre otras razones, por la independencia de sus antiguas Repúblicas. Además, la situación interna del país demuestra una fragilidad importante: el Ejército está en plena reestructuración y los hechos demuestran un equipamiento en infraestructuras en condiciones mediocres. En el ámbito político, se duda de la integridad del gobierno, como lo ponen en evidencia las muertes bajo sospechas de Anna Politkovskaya y Alexander Litvinenko. Del mismo modo, las críticas hacia Moscú son severas en lo referente a los derechos humanos y, en particular, la situación en Chechenia.

La sucesión automática de la Unión Soviética por parte de Rusia en el asiento permanente del Consejo de Seguridad es criticable desde esta perspectiva, dado que unos Estados con gran potencialidad económica y política reclaman, asimismo, un asiento permanente en un Consejo ampliado. La posición de la Federación Rusa relativa a la ampliación del Consejo de Seguridad se revela entonces conservadora, aunque no se opone a la ampliación de la categoría de miembros permanentes. Algunos Estados de la ex-URSS, teóricamente independientes, decidieron quedarse bajo la protección de la Federación, lo que repercute sobre los debates relativos a la reforma de las Naciones Unidas, y más particularmente del Consejo de Seguridad.

1. La Federación Rusa como sucesora ‘natural’ de la URSS en el Consejo de Seguridad

Ciertamente, la Federación Rusa es el Estado que más parecidos mantiene con la extinguida URSS. Sin embargo, con las primeras reivindicaciones de ampliación del Consejo de Seguridad y al referirse a la práctica internacional en lo relativo a la sucesión de Estados en las organizaciones internacionales, varios comentarios se pueden realizar al estudiar la sucesión de la URSS por parte de la Federación Rusa.

Desde finales de los años ochenta, el imperio soviético estaba sumergido en una profunda crisis de índole política, económica y social, y, a pesar de la puesta en marcha de diferentes reformas, no se pudo impedir la petición de independencia de algunas de sus repúblicas. Las primeras, que fueron las Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), adquirieron su independencia el 7 de septiembre 1991 y el 17 del mismo mes ingresaron en las Naciones Unidas. Otras repúblicas siguieron el mismo camino, así como su posterior ingreso en las Naciones Unidas. Más tarde, con la Decla-

ración de Alma Ata, se consideró por la Comunidad de Estados Independientes que la URSS había cesado de existir.

La cuestión del fin de la URSS podía ser particularmente compleja en el seno de las Naciones Unidas. En efecto, al disponer de un asiento permanente, se planteaba el futuro de la composición del Consejo de Seguridad. De forma unilateral, el gobierno de Moscú se encargó de resolver el problema¹⁶. A través de una nota verbal del 24 de diciembre de 1991 de Boris Yeltsin transmitida por el embajador Vorontsov, se consideraba que la Federación de Rusia asumiría “la plena responsabilidad de todos los derechos y obligaciones de la Unión de las Repúblicas Socialistas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas”. Se trataba entonces sólo de una sustitución de nombre. De esta manera, no hubo presentación de nuevas credenciales y en las reuniones del Consejo de Seguridad, el embajador Vorontsov representaba el 23 de diciembre a la URSS y en la siguiente, del 31 de diciembre, a la Federación Rusa¹⁷.

Cierto es que las condiciones jurídicas sobre la sucesión en la condición de miembro de las organizaciones internacionales se abordan por el derecho internacional sólo de forma ocasional en la Convención de Viena de 1978, lo que es problemático para determinar la sucesión de la URSS por parte de la Federación Rusa en el asiento permanente del Consejo de Seguridad. En lo referente a la práctica internacional de la sucesión de Estados en las organizaciones internacionales, resulta que sólo en el caso de las organizaciones internacionales financieras se admite la sucesión automática del Estado predecesor. En los demás casos, se requiere una nueva petición de admisión¹⁸, de conformidad con el tratado constitutivo de la organización.

Sin embargo, en el caso de las Naciones Unidas, existen textos jurídicos particulares. En efecto, con la separación del Estado de Pakistán en 1947 de la India se planteó la cuestión de saber si éste ya se consideraba como miembro de la Organización internacional, al provenir de un Estado miembro originario de ésta¹⁹. En un documento de la sexta Comisión, se considera que:

Qu'en règle générale, il est conforme aux principes de présumer qu'un Etat qui est Membre de l'Organisation des Nations Unies ne cesse pas d'en être Membre du simple fait que sa constitution ou ses frontières ont subi des modi-

¹⁶ Subrayamos el comentario de la profesora Poulain: “La Russie s'approprie l'appareil diplomatique de l'ex URSS et notamment le siège de membre permanent au Conseil de Sécurité.” Vid. POULAIN, M. (1991): “Chronologie des faits internationaux d'intérêt juridique”, en *AFDI*, p. 1079.

¹⁷ Vid. DASTIS QUECEDO, A.: “La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su “sucesión” en las Naciones Unidas”, en *REDI*, vol. XLIV, 1992-1, p. 249.

¹⁸ Para un estudio de la cuestión basándose particularmente sobre el caso de la sucesión de la URSS a la Federación Rusa y a la Comunidad de Estados Independientes, vid. BLANC ALTEMIR, A. (2004): *La herencia soviética, la Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Tecnos: Madrid, p. 173-181.

¹⁹ Vid. *Repertory of Practice of United Nations Organs* (1945-1954), vol. 1, art. 4, p. 190-192.

fications, et de ne considérer les droits et obligations que possède cet Etat en sa qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies comme ne cessant d'exister que par l'extinction de l'Etat en tant que personne juridique reconnue dans l'ordre international.²⁰

La Declaración de Alma Ata establece: “Los Estados miembros de la Comunidad apoyan a la Federación de Rusia para que ésta ocupe el puesto de la antigua URSS en la ONU, incluso su escaño permanente del Consejo de Seguridad.” Sin embargo, hay que subrayar que se considera que la URSS “ha dejado de existir”. Según el texto de la sexta Comisión, y aunque se especifique que cada caso se tiene que estudiar específicamente, la sucesión automática no tendría que haberse producido.

Lo más relevante es la ausencia de debate en el momento de la sucesión, lo que no significa sin embargo que, a nivel interno, de cada Estado no se haya planteado la cuestión²¹. En dos ocasiones, el representante de la Federación Rusa pidió si los demás Estados de la Asamblea General tenían observaciones que formular, a lo que no se pronunció ningún representante. Del mismo modo, un informe de un consejero jurídico de las Naciones Unidas sobre esta “sucesión” nunca se hizo público. Finalmente, lo más preocupante de esta cuestión es, sin duda alguna, la falta de debate, la pasividad de la comunidad internacional con el fin de evitar una crisis “constitucional” sin precedentes en el seno de las Naciones Unidas. Respecto al debate general de la organización, esta actitud demuestra las dificultades que se avecinan, y la preferencia de los Estados por un *statu quo* antes que arriesgarse a crear verdaderos conflictos entre ellos²².

No cabe duda que la voluntad prioritaria de la Federación Rusa era mantener su posición privilegiada en el seno de las Naciones Unidas y, sobre todo, no provocar ningún debate sobre su condición de gran potencia para optar a un asiento permanente²³. Partiendo de esta base, no nos puede sorprender la postura de Rusia en las discusiones relativas a la reforma del Consejo. Su posición conservadora y la

²⁰ Carta del presidente de la Sexta Comisión a la Primera Comisión. Doc. A/C.1/212 AG (II), 1^{ra} comm., p. 582-583, anexo 14 g.

²¹ El Gobierno de Japón, por ejemplo, que unos meses más tarde reclamará un asiento permanente en el seno del Consejo de Seguridad, habría considerado más oportuno aplicar los artículos 108 y 109 de la Carta para que haya por lo menos un debate mínimo. Vid. DRIFTE, R.: *Japan Quest*, op. cit. p. 106.

²² Vid. BLUM, Y. Z.: “Russia Takes over the Soviet Union's Seat?”, op. cit., p. 262.

²³ Es obvio que la Federación Rusa es un actor internacional de primer orden por el hecho de su inmenso territorio, sus recursos energéticos y porque detenta el arma nuclear. Sin embargo, otros factores demuestran su debilidad: las fuertes críticas que recibe debido a su forma de arreglar las dificultades con Chechenia, el aumento de la pobreza y, en el ámbito militar, las importantes dificultades que conoce el país para reestructurar y modernizar el ejército. No obstante, en el momento presente se están utilizando muchos recursos para la mejoría de este sector. En este sentido, vid. FACON, I.: (2005): “Les sources de la modernisation de l'outil militaire russe: ambitions et ambiguïtés de Vladimir Poutine”, en *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. VI, p. 770-788. Disponible en la web http://www.afri-ct.org/article.php3?id_article=1447.

voluntad de limitar al máximo la inclusión de nuevos miembros permanentes son, en este sentido, reveladores.

2. La postura conservadora de la Federación Rusa frente a la problemática de la reforma del Consejo de Seguridad

La Federación Rusa fue el primer país de la ex-URSS en pronunciarse sobre la posible ampliación del Consejo de Seguridad, propuesta por el Secretario General Butros Butros Ghali. Sin embargo, en el documento A/48/264 del 20 de julio de 1993, su posición se revela imprecisa. Se incorporan consideraciones generales como la necesaria calma y premura para proceder a la reforma del órgano restringido o que se tienen que tomar en cuenta los criterios de la contribución de los miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y a los demás principios de la Organización. Desde entonces, la Federación Rusa fue precisando su punto de vista sobre la reforma del Consejo de Seguridad, y más particularmente sobre su ampliación. Dos ideas claves rigen la posición del Gobierno de Moscú: en primer lugar, el Consejo de Seguridad ampliado no tendría que contar con más de 21 miembros. En segundo lugar, Rusia se opone a cualquier limitación del derecho de veto.

La Federación Rusa considera que para lograr un Consejo de Seguridad eficaz es necesario que se mantenga compacto. Por esta razón, como lo señala el representante del Gobierno en su intervención con ocasión de la cumbre de los sesenta años de la Organización, el Consejo no tendría que superar los 20 o 21 miembros²⁴. En intervenciones posteriores, se vuelve a insistir en la necesidad de un Consejo compacto, mencionando un número de 20 asientos, sin destacar más miembros²⁵.

La estructura que defiende la Federación Rusa no es innovadora: se trata de la ampliación de las categorías ya existentes, los asientos permanentes y los no permanentes. Se mencionan varios países como posibles nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Desde los primeros debates relativos a la reforma del órgano restringido, Rusia defiende la candidatura, como miembro permanente de India, que considera como un Estado en desarrollo reconocido y con una política autónoma. También sostiene la candidatura de otros Estados como Alemania, Japón y Brasil a nuevos asientos permanentes desde los debates de la 58ª sesión,

²⁴ En este sentido, vid. "Russia Deputy Granovsky Favors Enlargement", junio 22, 1999. Statement by A. Granovsky, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations at the meeting of the Open-ended Working Group on equitable representation on and expansion of the Security Council". Disponible en Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/security/docs.russia.htm>.

²⁵ En una intervención del embajador ruso Denisov, durante la 59ª sesión de la Asamblea General, se menciona, en la versión castellana del documento A/59/PV. 112, que la Federación considera que el Consejo puede tener "poco más de 20 miembros". Tal versión parece permitir la interpretación de un consejo con 21 o 22 miembros. Sin embargo, las versiones francesas "jusqu'à 20 membres au plus" e inglesas "20-plus members" son más limitativas. El embajador Dolgov, con ocasión de la cumbre de los sesenta años de la Organización, fijó el número de miembros "en 20 o más" (Doc. A/60/PV.48).

así como “una autoridad representativa de África”²⁶. No hay ninguna innovación, y tampoco ninguna posición original por parte de la Federación Rusa en el modo de elección de los posibles nuevos miembros.

Aunque apoye las candidaturas de determinados Estados a la categoría de miembro permanente, la Federación Rusa se muestra más reservada en cuanto a la atribución del derecho de veto, a pesar de rechazar cualquier limitación de dicho derecho a los miembros permanentes actuales. La posición sobre este último punto está clara: la Federación de Rusia no aceptará “un debilitamiento de la presente situación de los actuales cinco miembros permanentes, sobre todo en lo tocante al derecho de veto”²⁷. La Federación Rusa no tiene una posición tan clara en lo referente a la atribución del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes, y condiciona ésta a los nuevos países que entrarán en el órgano restringido. Esta posición complica las negociaciones. Subrayamos, además, la falta de apoyo por parte de la Federación Rusa a la adquisición de un asiento suplementario para la región de Europa Oriental. De hecho, no se menciona en las intervenciones de sus representantes la necesaria mejor representación, en lo que se refiere a los asientos no permanentes, para el grupo de Europa Oriental.

3. Los países de Asia central, condicionados por la Federación Rusa

Es obvio que el fin de la Unión Soviética ha debilitado la región y que la Federación Rusa ha perdido peso internacional. La coyuntura de varios factores presionó a Rusia y China para institucionalizar el Fórum “Shangai 5”, creado en 1996. Por una parte, las dos potencias deseaban reforzar los vínculos entre los países de la zona con el fin de estabilizarla²⁸. Los talibanes en Kabul desde 1996 y el aumento de extremismo en zonas de Uzbekistán y Kirguizistán hacían temer una degradación de la situación, siempre nefasta por las relaciones políticas y las economías nacionales. Por otra parte, se trataba de limitar, al mismo tiempo, la hegemonía americana en la zona. Desde el 15 de enero de 2004, la Organización de Cooperación de Shangai se compone de seis Estados —Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán—, así como de varios observadores²⁹. Al ser la defensa de la seguridad regional uno de sus objetivos, lo que incluye la lucha contre el terrorismo³⁰, su papel

²⁶ Doc. A/58/30.

²⁷ Doc. A/59/PV.112, p. 8. Esta postura fue mantenida en las intervenciones posteriores del representante de Moscú en el seno de la Asamblea General.

²⁸ En este sentido, vid. FACON, I. (2006): “L’Organisation de Coopération de Shanghai. Ambitions et intérêts russes”, en *Le courrier des pays de l’Est. La Russie et son « étranger proche »*. De l’usage du soft power, n. 1055 [mayo-junio], p. 26. Se trata, igualmente, de superar los desacuerdos tradicionales entre varios países de la región. En este sentido, vid. Soto, A.: “Institucionalización y futuro de la Organización de Cooperación de Shangai”, en *ARI*, Real Instituto Elcano, n. 15 /04, p. 4.

²⁹ Varios Estados tienen el estatuto de observador (India, Irán, Mongolia, Pakistán y Turkmenistán). Algunos de ellos proyectan una futura adhesión (India, Irán, Mongolia y Pakistán).

³⁰ Vid. FACON, I.: “L’Organisation de Coopération...”, *op. cit.*, p. 29.

es creciente a nivel regional, a pesar de sus limitaciones (en particular económicas). A nivel internacional, tiene el estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 2004.

Usando esta facultad, la Organización de Cooperación de Shangai participa en los debates de la Asamblea General y elabora documentos en los que define su posición respecto a varios temas tratados en el seno de las Naciones Unidas. Es, además, obvio que los miembros de la Organización de Shangai no están vinculados al debate sobre la representación de Europa Oriental en el seno del Consejo de Seguridad, al no estar situado en esta área geográfica. En una carta del representante permanente de Kazajistán ante las Naciones Unidas de 13 de julio de 2005³¹, se precisa que “los Jefes de Estado de los Estados miembros (de la Organización de Shangai) están a favor de que se introduzcan de forma radical las reformas necesarias en las Naciones Unidas, con miras a mejorar la eficacia y la autoridad de esa Organización”.

Sería precipitado considerar que la Organización de Shangai adoptará oficialmente en el futuro una postura concreta y uniforme sobre la reforma de Consejo de Seguridad y su posible ampliación, tomando particularmente en cuenta que Estados como India y Pakistán, que proyectan una futura adhesión, tienen visiones diametralmente opuestas sobre la estructura de un Consejo ampliado. Del mismo modo, China, hasta ahora único miembro permanente representando a los países emergentes, podría ser reticente a un asiento permanente para India. Sin embargo, la participación de las antiguas repúblicas soviéticas en una Organización que resulta ser cada vez más importante a escala internacional y que trata temas abordados por Naciones Unidas, como, por ejemplo, el terrorismo internacional, nos parece revelador de los vínculos que aún existen entre los “stan” y la Federación de Rusia.

La situación geográfica incita poco a estas antiguas repúblicas a desvincularse del miembro permanente del Consejo de Seguridad. Limítrofes con dos grandes potencias miembros permanentes del órgano restringido de las Naciones Unidas al norte y al este (Kazajistán con China y Rusia, Kirguizistán y Tayikistán únicamente con China), y muy cerca del Oriente Medio al oeste, parece poco probable que sea defendible un asiento no permanente por esta subregión. Aliarse a las grandes potencias, que además les procuran ayuda para estabilizar la región, es, sin duda, una de las mejores soluciones que tienen estratégicamente. Seguramente por eso las intervenciones de los representantes de Kazajistán y Kirguizistán no se revelan novedosas, aunque las de los representantes del segundo defienden una ampliación de las dos categorías de miembros.

La Federación Rusa tiene, por lo tanto, el apoyo de estos países asiáticos que eran antiguas repúblicas soviéticas. Sin embargo, al oeste la situación se revela muy diferente y las voces de la Unión Europea tienen como objetivo llamar la atención de

³¹ Doc. A/60/129.

las antiguas repúblicas soviéticas situadas en esa zona geográfica. Sin embargo, el inconveniente es otro: la Unión Europea “sólo” tiene el estatuto de observador en el seno de las Naciones Unidas.

IV. La problemática de los Estados de Europa Oriental como nuevos miembros de la Unión Europea

Tras el desmembramiento de la Unión Soviética que implicó el nacimiento de Nuevos Estados Independientes, la ampliación de la UE hacia el Este ha permitido la adhesión de tres de ellos³². Esta extensión al Este se vio reforzada por la petición de ingreso de Estados que, sin ser antiguas repúblicas soviéticas estaban bajo la influencia soviética³³. Los Estados bálticos —antiguas repúblicas soviéticas y nuevamente miembros de la UE—, al tomar posición sobre la cuestión de la posible ampliación del Consejo de Seguridad, tenían dos opciones: unirse a otros Estados de Europa Oriental para promover una mayor representación regional o intentar defender la idea de una representación oficial de la UE. Sin embargo, conviene advertir que la representación de la UE en las Naciones Unidas, y más particularmente en el Consejo de Seguridad, no está actualmente muy definida.

1. El peso limitado de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad: el estatuto de observador

La UE no tiene una voz única en el Consejo de Seguridad por varias razones de alcance y contenido. En primer lugar, es obvio que la UE no es un Estado, sino una organización internacional supranacional. Sus competencias existen en la medida en que los Estados han autorizado su delegación, a través de los tratados. En lo referente a las relaciones exteriores, que son las que se tratan en el seno del Consejo de Seguridad, la PESC se ha visto desarrollada en el seno de la UE a partir del Tratado de Maastricht, configurando el segundo pilar intergubernamental. Sin embargo, estamos aún lejos de una política exterior común, como fue puesto en evidencia con ocasión de la crisis iraquí en 2003, dividiendo a dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, igualmente miembros de la UE: el Reino Unido y Francia. La participación activa en el debate de España, Alemania y también de Polonia amplió las diferencias en el seno de la Unión.

La voz única de la UE aún es una ilusión, un objetivo a largo (¿muy largo?) plazo. Sin embargo, eso no significa la ausencia de un papel activo de la UE en el seno de las Naciones Unidas. Políticamente, la UE representa el 40 % del presupuesto de

³² De las exrepúblicas soviéticas, Estonia, Lituania y Letonia pidieron oficialmente su ingreso en la Unión Europea en 1995, lo que se materializó el 1 de mayo de 2004.

³³ En este sentido, nos referimos a Polonia y Hungría, que pidieron su ingreso en la Unión Europea en 1994, y Rumanía, Eslovaquia y Bulgaria, que lo pidieron en 1995. En 1996, hicieron lo mismo la República Checa y Eslovenia.

la organización internacional universal y tiene un verdadero papel en las misiones de las Naciones Unidas: la UE coopera en las cuestiones de desarrollo (de hecho, existe un acuerdo marco financiero de 2003 para determinar los sectores concretos de cooperación), de asistencia humanitaria (la colaboración entre la Oficina de Naciones Unidas, de coordinación de la ayuda humanitaria, y la Oficina de Coordinación de la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, ECHO, es permanente). Para las cuestiones de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, la Unión ha creado un fondo especial económico para el despliegue de tropas o el apoyo logístico para las intervenciones en África. En lo referente a la prevención de crisis o la consolidación de la paz, la Comisión Europea y el Secretario General de las Naciones Unidas mantienen contactos, particularmente importantes, desde 2003, sobre la evaluación de los riesgos en determinados países, lo que ha permitido la creación de un sistema de alerta rápida para actuar. En caso de situaciones de combate, la Unión ha intervenido en el Congo con la Operación Artemisa o en sustitución de las Naciones Unidas en Bosnia.

A pesar del papel importante de la UE en las Naciones Unidas, su peso institucional se revela más que limitado: en la Asamblea General, la UE se ve representada por el presidente del Consejo. Cuando se trata de asuntos comunitarios, interviene el presidente de la Comisión. Para la representación de la UE en el Consejo de Seguridad, según el TUE, los miembros del Consejo que lo son de la UE tienen varias obligaciones, como informar a los demás miembros de las reuniones en el seno del Consejo que pueden afectar a los intereses de la UE y actuar en función de los intereses de la propia Unión.

En un memorando franco-español de diciembre de 2000, se ruega una mejor concertación y coordinación entre los miembros de la UE, miembros del Consejo de Seguridad y los no-miembros. Por ello, se requiere una reunión entre los miembros de la UE antes de los debates en el seno del Consejo y después de ellos. Sin embargo, los límites de la información que pueden recibir los Estados de la UE no miembros del Consejo son las que fijan los miembros del Consejo. Estos últimos no tienen ninguna obligación formal de facilitar la información.

Aunque la presencia de la UE en las Naciones Unidas no se puede menospreciar, y tampoco sus acciones, es evidente que no tiene un peso institucional decisivo como tal en el seno del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el debate relativo a la reforma del órgano restringido dio luz a una nueva propuesta: la representación única de la UE en el Consejo.

2. El discurso de la Unión Europea y de sus miembros sobre la reforma del Consejo de Seguridad

La UE, como hemos puesto en evidencia, tiene una presencia importante en las Naciones Unidas, ya sea por sus acciones o por su parte contributiva. Un asiento permanente en el seno del Consejo de Seguridad sería la consagración de su papel

en el plano internacional. Sin embargo, conviene señalar que en el tema de la reforma de las Naciones Unidas no encontramos una voz única europea.

En un documento del Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2005³⁴, se demuestra el apoyo de la UE en lo referente a temas como desarrollo o prevención de las amenazas. En este sentido, se apoya el informe de Kofi Annan (Doc. A/59/2005), que recoge la gran mayoría de las propuestas del Grupo de Alto Nivel. Sin embargo, cuando se trata de una reforma institucional de la Organización, y más particularmente del Consejo de Seguridad, no encontramos ninguna propuesta concreta. Ciertamente es que se reconoce la importancia de la reforma y que se tienen que tomar en cuenta los métodos de trabajo. Ciertamente también es que se mencionan varias directrices para la reforma del Consejo de Seguridad: reforzamiento de su autoridad, representación geográfica, efectividad y papel principal en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. No obstante, cuando se abordan las diferentes opciones para reformar el Consejo de Seguridad y para ampliarlo, el informe, aunque mencione las dos propuestas A y B, precisa que pueden haber otras. Queda más que evidente que no se privilegia ninguna propuesta concreta.

Una referencia particular se hace respecto a un posible asiento para Europa. Se subrayan las futuras capacidades de la UE gracias al proyecto de tratado constitucional que reconocía una personalidad jurídica a la Unión y creaba el puesto de ministro de Asuntos Exteriores, y se precisa que la adquisición de un asiento en el Consejo de Seguridad es uno de los objetivos de la Unión. A tal efecto, se considera que se tendría que conceder a la UE un asiento permanente y que, por eso, el Consejo de la Unión tiene que preparar un mecanismo para designar un Estado miembro que podría representarla, hasta que existan las condiciones necesarias para la atribución de un asiento a la Unión como tal. Dicho de otra forma, debido a que, de momento, por varias razones (ausencia de política exterior única de la UE y por tratarse de una organización regional y no de un Estado, requisito para ser miembro del Consejo) se propone que un nuevo asiento para Europa se destine a la UE, a través de un Estado miembro que sería el mandatario de ésta.

Se pueden hacer varias observaciones, basándose todas sobre una visión “unio-neuropeista” del informe. En primer lugar, cuando se trata de Europa, según los términos de los modelos A y B, se hace referencia a la Europa Occidental y la Europa Oriental. Considerar que algunos nuevos asientos tendrían que ser para la UE como tal es discutible. En primer lugar, dos Estados miembros de la UE son miembros permanentes del Consejo y un asiento no permanente pertenece a Europa Occidental. Seguramente, si se añadiese un asiento a Europa, sería considerando a Europa como región geográfica, lo que incluiría Europa Central y Oriental. Al tomar en cuenta que el número de Estados se ha doblado desde la caída del muro de

³⁴ Doc. B6-0328/2005 del 30 de mayo de 2005: *Motion for a Resolution to wind up the debate on statements by the Council and Commission pursuant to Rule 103 (2) of the Rules of Procedure by Armin Larshet on behalf of the Committee on Foreign Affairs on the Reform of the United Nations.*

Berlín, sería de lo más lógico que el nuevo asiento estuviera destinado a un país de esta zona geográfica.

En los Estados de la UE, ciertamente se propone un asiento permanente, pero se propone para Alemania. ¿Estaría el país dispuesto a ser el representante de la UE cuando hay dos otros países, como Francia y Reino Unido, que son miembros permanentes del Consejo y que no representan a la UE, sino que defienden sus intereses nacionales?

De hecho, cualquiera que sea la posible representación de la UE en el seno de las Naciones Unidas, en primer lugar, será necesario que los miembros de la Unión se pongan de acuerdo para saber cuál sería el método utilizado para su representación. Nos damos entonces cuenta que no todos los países aceptan una representación única de la UE y que existen, sin embargo, otras alternativas propuestas: Italia propone un asiento único, lo que se explica por las reservas de Roma a encontrarse aislada si Alemania forma parte de los Estados permanentes. Holanda, como Irlanda, defienden esta opción. Otros Estados, proponen en vez de un asiento permanente, que parece, a corto plazo, imposible de conseguir, una mejor colaboración entre los Estados, como Bélgica, o que un representante europeo sea admitido en las delegaciones de los Estados miembros de la UE, igualmente miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es decir, el Reino Unido y Francia. Sin embargo, no cabe duda de que los dos miembros permanentes actuales pondrán resistencia a cualquier mecanismo que limite sus iniciativas en el seno del Consejo. La solución de una representación de la UE como tal, que represente los intereses de los 27, es aún una propuesta poco viable y necesita muchos debates. Tampoco se puede asegurar que un modelo sea aceptado por todos.

Frente a esta situación, los países que provienen de la ex-URSS, es decir, Letonia, Estonia y Lituania, poco se pronuncian sobre una posible representación de la UE en el seno del Consejo de Seguridad. Según sus últimas declaraciones, el Gobierno de Vilnius apoya una ampliación de las dos categorías de miembros: permanentes y no permanentes³⁵. En la primera categoría, se apoya las candidaturas de Alemania, Japón, así como de los países en vías de desarrollo. No se hace mención de un posible asiento ni para la UE ni tampoco para el Grupo de Europa Oriental, cuando en una intervención en el seno de la Asamblea General 2000³⁶ el representante lituano había defendido un nuevo asiento no permanente para el Grupo de Europa Oriental. Sin embargo, creemos que la ausencia de apoyo formal no implica que el Gobierno de Vilnius deje de apoyar un asiento no permanente suplementario

³⁵ Vid. H.E. Mr. Oskaras JUSYS, *Undersecretary of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania*, UN 60, *General Debate September 20, 2005*. Disponible en la web <http://www.un.int/lithuania/GD-OJ-60.HTML>.

³⁶ *Statement by H.E. Dr. Gediminas Serksnys, Permanent Representative of the Republic of Lithuania to the United Nations. UN GA 56th session. Question of equitable representation on and increase on the membership of the Security Council and related matters. 17 november, 2000*. Disponible en la dirección <http://www.un.int/lithuania/SC-55.HTM>.

para el Grupo de Europa Oriental. Pero ante la ausencia de una declaración explícita sobre un asiento para la UE, todo parece indicar que Lituania no se decanta por esta opción.

En lo referente a Letonia, tenemos que señalar que es uno de los patrocinadores de la Resolución A/59/L.64, lo que implica que se manifiesta a favor del aumento de las dos categorías de miembros, sin uso del derecho de veto. Esta postura fue repetida en la sexagésima sesión de la Asamblea General³⁷. Con esta propuesta, se atribuye un asiento no permanente suplementario al grupo de Europa Oriental (así como uno a África, Asia y América Latina). Se crean también 6 asientos permanentes, uno de ellos para Europa Occidental, precisamente para Alemania (aunque en la resolución no se mencione). Sin embargo, ante la ausencia de suficiente apoyo en el seno de la Asamblea General, el proyecto de resolución no fue aceptado por la mayoría de los Estados miembros, frente a otros dos proyectos de resolución. Al efecto, Letonia, en la sexagésima primera sesión de la Asamblea General, reconoció que estaba preparada para negociar otro modelo de aumento del Consejo de Seguridad, sobre la base del aumento de las categorías de miembros permanentes y no permanentes. El último país báltico, miembro de la UE, Estonia, tiene una postura clara y contundente. En una declaración en el seno de la Asamblea General, en febrero de 2007, la embajadora estonia Tiina Intelmann intervino en el nombre del Grupo de Europa Oriental³⁸.

Queda, por lo tanto, patente que los tres países bálticos, antiguas repúblicas soviéticas, no apoyan plenamente un asiento permanente para la UE como tal, y en el caso de Estonia, en realidad, hay una clara apuesta por un reforzamiento del papel de Europa Central y Oriental. ¿Puede ser esta posición contradictoria con un asiento permanente para la UE? Jurídicamente, no hay, de momento, ningún inconveniente para que un Estado de la Unión apoye un grupo regional, al que se siente identificado. De hecho, pueden haber propuestas que incluyen las dos opciones: un asiento permanente para la UE y un asiento no permanente para el Grupo de Europa Oriental.

Sin embargo, si hubiera realmente un asiento para la UE, las características de tal asiento podrían, a nuestro juicio, condicionar las declaraciones permitidas a los embajadores de los Estados y las decisiones de los gobiernos. En efecto, si se trata de un asiento permanente *stricto sensu*, lo que actualmente parece inconcebible, sería problemático que un Estado defienda posiciones de un grupo regional que podrían ir en contra de las de la organización regional. En el caso de que el asiento para la UE sea, en realidad, representado por un Estado mandatario habría que considerar el grado de representación. Sería, además, poco concebible que un Estado representara a la UE y hablara, por ejemplo, en nombre del grupo de Europa Oriental. En realidad, la complejidad de la situación reside en el hecho de que se

³⁷ Doc. A/60/PV.50.

³⁸ Vid. *infra*.

entrelazan un concepto político-jurídico de “Unión Europea” y el político-geográfico de “Grupo de los Estados de Europa Oriental”. Además, creemos que cuanto más se consolide la política exterior de la UE y cuanto más los Estados recientemente adheridos asienten su posición en su seno más se impondrá, de forma natural, la representación de estos países en el Consejo de Seguridad, a través de un asiento permanente de la UE, a pesar de que hoy todavía parezca una quimera.

El discurso de los Estados nacidos de la URSS y de los demás Estados de Europa Central y Oriental que ahora son miembros de la UE en lo referente a la reforma del Consejo de Seguridad no es, ni mucho menos, a favor de una representación única de aquella en el Consejo. Al contrario, el caso de Estonia demuestra que se revelan más importantes los vínculos geográficos con Europa Oriental que la pertenencia a la organización regional. Además, en la medida en que se afirma el papel del grupo regional de Europa Oriental, la defensa de un asiento no permanente suplementario para ella será cada vez más revindicado.

V. Hacia una afirmación del papel internacional del Grupo Regional de los Estados de Europa Oriental en el seno del Consejo de Seguridad

Cierto es que antes del fin del bloque soviético, la reunificación de Alemania y la separación pacífica de la Checoslovaquia y tristemente sangrienta de Yugoslavia, el Grupo de Europa Oriental representaba a muy pocos Estados. En efecto, la existencia de dos bloques, Este y Oeste, impedía a la región afirmarse como tal a escala internacional. No obstante, desde 1991, como se ha puesto en evidencia en las Naciones Unidas, el número de Estados en el grupo se ha duplicado³⁹, para llegar a ser de 23 miembros, siendo el último Montenegro⁴⁰.

En el seno del Consejo de Seguridad, existe un asiento no permanente ocupado por un Estado de esta región, pero desde los acontecimientos anteriormente señalados se ha reclamado otro asiento. Este tendría su importancia porque realzaría la relevancia de la región en el seno del Consejo y, *a fortiori*, a escala internacional. Como ya hemos dicho, los Estados surgidos de la URSS tenían varias opciones en el momento de posicionarse sobre la cuestión de la ampliación del Consejo de Seguridad, y varios de ellos eligieron la opción de reforzar la región como tal. Un

³⁹ Doc. A/59/723, de 3 de marzo de 2005: carta de los estados miembros del Grupo de Estados de Europa Oriental que reúnen los requisitos para ser miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en respuesta a las recomendaciones del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio en relación con la ampliación del Consejo de Seguridad.

⁴⁰ Después de un referéndum, el 21 de mayo de 2007, Montenegro proclamó su independencia. El 28 de junio de 2006, la Asamblea General le admitió como 192 miembro de la Organización de las Naciones Unidas (A/RES/60/264).

grupo de Estados se reunió expresamente para oponerse a la Federación de Rusia, formando el grupo GUAM⁴¹.

Se trata de cuatro Estados, antiguas repúblicas soviéticas —Georgia, Ucrania, Azerbaijón y Moldova— que componen el grupo (Organization for Democracy and Economic Development) desde octubre de 1997 con ocasión del Fórum de Estrasburgo⁴². El GUAM recibe el apoyo de Estados Unidos, lo que le permite afrontar los desafíos de Moscú, siendo uno de ellos la independencia económica frente al gigante ruso. Disponiendo de un estatuto de observador permanente en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el grupo participó, a través del representante ucraniano, en el debate en el seno de la Asamblea General sobre la cuestión de la ampliación del Consejo. Para los Estados del GUAM, tal reforma “reviste una excepcional importancia internacional”.⁴³ En lo referente a la estructura de un Consejo de Seguridad ampliado, el grupo GUAM se asocia a la propuesta del Grupo de Europa Oriental.

En efecto, dicho grupo tiene una propuesta específica para la ampliación del Consejo. Sin embargo, son necesarias unas observaciones previas sobre este mismo grupo. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el Grupo de Europa Oriental no es una organización regional con miembros definidos como puede ser la UE o la Organización de Cooperación de Shangai. Es un grupo que se ha creado con el paso de los años en la Asamblea General y que se utiliza para las elecciones en su seno. Este grupo ha sido el que ha sufrido más modificaciones después del fin de la guerra fría.

En lo que concierne a la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad, en una intervención de la representante de Estonia de febrero de 2007⁴⁴, el Grupo Regional explica su posición, haciendo referencia a dos documentos de 1998⁴⁵ y 2005⁴⁶. El documento de 1998 no es un documento del Grupo de Estados de Europa Oriental, porque incluye Australia, Bélgica, Irlanda y Portugal. En lugar de referirse a

⁴¹ GUAM no es el abreviado del nombre del grupo, sino las iniciales de los estados miembros: Georgia, Ucrania, Azerbaijón y Moldova. En 1999, Uzbekistán había integrado el grupo, que entonces se conoció como GUUAM, antes de dejarlo en mayo de 2005.

⁴² En 1996, los cuatro Estados se habían encontrado con ocasión de la Conferencia de Viena para el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y habían elaborado propuestas en común.

⁴³ Doc. A/61/PV. 72, p. 8-10.

⁴⁴ *Statement by Ambassador Tiina Intelmann on behalf of the Eastern European Group on the reform of the Security Council*. (21.02.2007). Disponible en la página web http://www.un.estemb.org/frontpage/statements_articles/newwin-middle50aid-483.

⁴⁵ Doc. A/52/47, anexo XVI: propuestas acerca de la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad, incluida la cuestión del derecho de veto, presentadas por Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Irlanda, Portugal y la República Checa.

⁴⁶ Doc. A/59/723: “Carta de los Estados miembros del Grupo de Estados de Europa Oriental que reúnen los requisitos para ser miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad en repuesta a las recomendaciones del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio en relación con la ampliación del Consejo de Seguridad.”

la composición del Consejo, se hacen varias observaciones relativas al derecho de veto y se proponen medidas para limitar su ejercicio: recomendaciones de la Asamblea General, en aplicación del artículo 10 de la Carta; declaraciones escritas de los miembros permanentes comprometiéndose a aplicar estas recomendaciones; aplicación de la Resolución 267 (III) de 14 de abril de 1949, etc.

El documento de 2005 se refiere a la cuestión de la ampliación de los asientos del Consejo. Se rechazan, contundentemente, los dos modelos propuestos por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los cambios y los desafíos, considerando que no “colman sus expectativas”, y que los grupos regionales existentes deben mantenerse. En efecto, los modelos propuestos con el Grupo Europa podrían perjudicar a los Estados de Europa Oriental, al limitar sus posibilidades para ser elegidos para un asiento no permanente.

Se apuesta, claramente, por un mayor peso institucional del Grupo de Estados de Europa Oriental, independiente, de una parte de la Federación Rusa y, de otra, de la UE, al reclamar “al menos un puesto adicional de miembro no permanente en el Consejo ampliado”. Los países que apoyan esta iniciativa son numerosos. En lo referente a los estados surgidos de las antiguas repúblicas soviéticas, como ya vimos, los países GUAM apuestan por ella, así como de forma clara, Estonia, que, sin embargo, es miembro de la UE. Del mismo modo, Belarús apoya la propuesta del Grupo de Europa Oriental, al atribuirle un nuevo asiento no permanente⁴⁷, siendo contundente en rechazar los modelos propuestos por el Grupo de Alto Nivel⁴⁸.

Otros Estados que eran satélites de la URSS, también defienden un puesto adicional no permanente para el Grupo de Europa Oriental. Sin embargo, notamos que estos Estados son actualmente miembros de la UE. En este sentido, Polonia⁴⁹, Rumanía⁵⁰ y Bulgaria⁵¹ defienden un asiento adicional para el Grupo de Europa Oriental, a pesar de la posibilidad de defender la opción de un asiento en el Consejo para la UE. En lo referente a los Estados nacidos de la desintegración de Yugoslavia, subrayamos que Eslovenia también defiende un asiento adicional para Europa Oriental⁵², considerando que esta región no tiene que quedarse marginada del pro-

⁴⁷ Vid. *Meeting of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation and increase in the membership of the Security Council and other Matters*. New York, 8 February 2007. *Remarks by Sergei Rachkov, Deputy Permanent Representative of the Republic of Belarus to the United Nations*. Disponible en la web http://www.un.int/belarus/UN%20Reform/08_02_07_sc_reforme.pdf.

⁴⁸ Vid. *United Nations General Assembly. Fifty-ninth session. Informal thematic consultations. Cluster IV: “Strengthening the United Nations”*. New York, 2 May 2005. *Written Statement by Andrei Dapkiunas, Permanent Representative of Belarus to the United Nations*. Disponible en la web http://www.un.int/belarus/Archive/59th%20Session/UN_Reform/02_05_2005.pdf.

⁴⁹ Doc. A/60/PV.95, p. 22

⁵⁰ Doc. A/60/PV.96, p. 27.

⁵¹ Doc. A/60/PV.95, p. 29.

⁵² Doc. A/60/PV. 95, p. 30.

ceso de ampliación del Consejo de Seguridad⁵³. Recordamos, al efecto, que el representante de Croacia es coautor de la carta remitida al presidente de la Asamblea General, que rechaza las propuestas del Grupo de Alto Nivel (A/59/723).

VI. Conclusiones

En primer lugar, como ya lo hemos precisado al principio de este trabajo, las diferencias de naturaleza entre la UE, la Organización de Cooperación de Shangai (organizaciones regionales), la Federación Rusa y el Grupo de Estados de Europa Oriental (grupo geográfico) dificultan el análisis porque todos estos actores no pueden tener las mismas reivindicaciones cuando se trata de la reforma del Consejo de Seguridad, ya que la cuestión misma de tal reforma es compleja. Desde hace ya más de 15 años, el debate relativo al aumento de la composición del órgano restringido no prospera, a pesar de los múltiples métodos utilizados para que se pueda llegar a una propuesta consensuada. Las progresivas modificaciones de la fisonomía de la comunidad internacional han diversificado cada vez más las diferentes propuestas realizadas, como lo demuestra, en particular, el reforzamiento del Grupo de Europa Oriental. Además, el debate sobre la reforma se ve influenciado de forma relevante por los acontecimientos políticos.

Los países nacidos de la disolución soviética se han interesado de forma progresiva en la cuestión de la reforma del Consejo y han participado en los debates, posicionándose según sus intereses. De la lectura de los diferentes documentos que se han publicado sobre este tema, se destacan tres posibilidades: la ampliación de la UE al Este y su voluntad de afirmarse a escala internacional con su política exterior; los intentos de la Federación Rusa para mantener una zona de influencia y, sin duda, la voluntad de reafirmar el papel de la región de Europa Oriental como tal.

Los países de Asia Central, por su posición geográfica y a través de la Organización de la Cooperación de Shangai, demuestran que conservan nuevas relaciones con el gobierno de Moscú. Tal organización se pronuncia sobre la reforma de las Naciones Unidas, considerando que éstas son necesarias. Ciertamente es que ninguna propuesta concreta ha sido hecha por dicha organización, pero creemos que limitará la independencia de sus miembros, y en particular de los Estados *stan*. Dudamos, por ejemplo, que reivindiquen el fin de la categoría de miembros permanentes o la abolición del derecho de veto, teniendo como protector a la Federación Rusa.

En lo referente a la UE, con su ampliación al Este y su voluntad de afirmarse en política exterior, varias propuestas se han hecho para una representación única de aquella en el Consejo de Seguridad. Las opciones van de la presencia de un representante de la UE en las delegaciones de los Estados miembros con asiento permanente en el Consejo, a un asiento de la UE como tal. Eso es una variable que

⁵³ Doc. A/60/PV. 49, p. 7.

limitará la autonomía de los Estados miembros, de la organización regional si se llega a concretar. Sin embargo, de momento parece que todas estas opciones son quimeras y que hace falta mucho trabajo para que el objetivo sea logrado. Además, conviene recordar que esta propuesta no recibe el apoyo de todos los Estados de la UE. Los países que han entrado recientemente, antiguas repúblicas soviéticas o Estados satélites de la URSS, tampoco defienden un asiento permanente para la Unión, aunque algunos defienden una mejor representación para el Grupo de Europa Oriental al que pertenecen.

No se puede considerar que las dos posiciones son contradictorias, porque se puede perfectamente defender un asiento permanente para la UE y un asiento no permanente para la región. Sin embargo, los Estados tendrían dificultades para determinar a través de quien podrán garantizar la defensa de sus posiciones. Seguramente la situación evolucionará: en el caso de una representación única de la UE, será obvio que los Estados miembros serán representados por ella. En los demás casos, la situación se revela más compleja, pues parece que los Estados podrán conservar más independencia en el grupo que la que podrán tener en la UE en el supuesto de representación única en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, conviene subrayar que la voz de la Unión, como miembro, tendría más peso que la del Grupo Regional.

La idea que predomina en los países nacidos de la ex-URSS de Europa Central y Oriental, así como que en los que se encontraban, durante la guerra fría bajo su influencia, es la de un reforzamiento de la región a escala internacional. Por eso rechazan la nueva distribución geográfica propuesta en las Naciones Unidas de reunir "Europa", que podría beneficiar más a la parte occidental, y reclaman un asiento no permanente adicional. De momento, es esta opción la que tiene más éxito entre los Estados concernidos. Sin embargo, es oportuno hacer tres observaciones importantes. En primer lugar, al no tener una gran potencia que les apoye formalmente y, al no constituir una minoría de bloqueo, no podrán oponerse ellos solos a cualquier decisión tomada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas respecto a la reforma. En segundo lugar, ellos no optan a un asiento permanente, lo que también en este caso limitará su peso en el Consejo. En tercer lugar, el grupo se sitúa entre dos grandes potencias y con la evolución de los acontecimientos (una integración completa de los últimos Estados en la UE y un papel asentado en ella), se puede debilitar esta dinámica de reafirmación de la región.

La cuestión de la posición de los Estados nacidos de la URSS y de los que ya no están bajo su influencia, frente a la problemática de la reforma del Consejo de Seguridad, revela ser muy compleja y, a nuestro juicio, sensible a las modificaciones políticas en esta región. Seguramente, dentro de varios años, si el debate aún, y desgraciadamente, no ha concluido, las posiciones de todos estos Estados, grupos y organismos habrán variado, lo que, previsiblemente, añadirá mayor complejidad a la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad.

Las últimas ampliaciones de la UE han implicado la adhesión de una serie de Estados que habían pertenecido al área de influencia de la antigua URSS, e incluso en algunos casos, como los Países Bálticos, que habían formado parte de su territorio. El lanzamiento de la PEV, demuestra el papel clave de la vecindad para una UE ampliada, en una zona donde están en juego intereses primordiales para la propia Unión, pero en la que también Rusia está decidida a jugar a fondo el papel de actor internacional de primer orden, en el marco de unas complejas relaciones con la UE.



Universitat de Lleida
Centre de Cooperació Internacional

LA PAERIA



Ajuntament de Lleida



Diputació de Lleida



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya



DG Educación y Cultura
Programa Jean Monnet